

Milieurecht in transitie

Verslag van het VMR-jubileumcongres, 40 jaar VMR

M en R 2022/117

1. Inleiding

Op 29 september 2022 vond ter ere van het 40-jarig bestaan van de Vereniging voor Milieurecht ('VMR') het VMR-jubileumcongres plaats. Precies 39 jaar en 364 dagen na de eerste vergadering gaven verschillende sprekers – onder leiding van Kars de Graaf² – in de Geertekerk in Utrecht hun visie op verschillende maatschappelijke en milieurechtelijke thema's. Een aantal VMR-leden is daarnaast gevraagd hun bijdrage aan de op diezelfde dag verschenen VMR-jubileumbundel te pitchen.³ De dag werd feestelijk afgesloten met een vegan diner onder het genot van livemuziek.

2. Wat is onze stip op de horizon?

De middag werd geopend met een videoboodschap van Diederik Samsom.⁴ Samsom schetst de ontwikkeling die het milieurecht de afgelopen veertig jaar heeft doorgemaakt: van een klein, beginnend hoekje van het recht tot een 'mainstream' onderdeel, dat zich op dit moment midden in het maatschappelijke debat bevindt. In de visie van Samsom bestaat het milieurecht uit drie principiële onderdelen: (i) normering; (ii) internalisering; en (iii) limitering.

De European Green Deal – een project waar Samsom samen met Frans Timmermans⁵ aan werkt – concentreert zich voornamelijk op de eerste twee pijlers. Als voorbeeld van de eerste pijler noemt Samsom het normeren van de circulariteit en de repareerbaarheid van producten zoals beoogt in de Europese Ecodesign-richtlijn.⁶ Voor de tweede pijler – internalisering – verwijst Samsom naar het emissiehandelssysteem. In de komende tien jaar zal een veel groter deel van de samenleving onder het emissiehandelssysteem gebracht worden. Hierdoor ontstaat er een nieuw systeem van emissierechten waarbij het aantal deelnemers

zal toenemen. Wat betreft limitering zijn normen er volgens Samsom niet om op te vullen. Uitgangspunt zou moeten zijn om zo ver mogelijk bij de grensnorm weg te blijven. Daarbij refereert Samsom aan het alara-beginsel ('as low as reasonably achievable'). In Nederland is de afgelopen twintig à dertig jaar een praktisch gecreëerd waarbij de norm steeds gedetailleerder is ingevuld. Nu blijkt dat de precisie waarvan de normstelling uitgaat een illusie is.

Samsom sluit zijn digitale bijdrage af met de boodschap dat ook bij milieurechtjuristen een verantwoordelijkheid ligt. Zij dienen volgens Samsom actief aan het debat deel te nemen. Onderzoek en vooral geef aan hoe – vooral via normering en internalisering – vooruitgang geboekt kan worden. Samsom spreekt de hoop uit dat bij het vieren van het 50-jarig bestaan van de VMR dit is bewerkstelligd.

3. Nieuwe uitdagingen voor het milieurecht in het antropoceen

Frank Biermann⁷ neemt het stokje over en stelt vanuit een modern duurzaamheid-wetenschappelijk perspectief de juridische vragen aan de orde die (zullen gaan) oppoppen in het antropoceen ('het tijdperk van de mens'). Hij centreert zijn verhaal om het feit dat de oude binaire systemen van 'mens vs. milieu' en 'mens vs. natuur' in toenemende mate worden bekritiseerd. Dit leidt tot de vraag of we wellicht niet langer van 'milieurecht' dienen te spreken maar eerder van 'earth system law' en of we vanuit die optiek de huidige opvattingen van soevereiniteit en subsidiariteit dienen te herzien. Gezien de verantwoordelijkheid voor toekomstige generaties dienen tevens nieuwe vormen van legitimiteit en intergenerationeel recht ontwikkeld te worden. Biermann sluit zijn lezing af door het publiek enkele vragen voor te schotelen, waaronder (i) of een bedrijf verantwoordelijk kan worden gehouden voor de (mondiale) klimaatimpact van zijn emissies; (ii) of aan 'natuur' rechten kunnen worden verleend; (iii) wat de rol van de rechter en van de wetenschap in dit alles is; (iv) wat de rechterlijke status is van klimaatvluchtelingen; en (v) of we met 'de-extinction' (van bijvoorbeeld de mammoet) mogen beginnen en wat dit juridisch zal betekenen. Kortom, er is werk aan de winkel om de normatieve onzekerheid te lijf te gaan.

4. De European Green Deal: transitie in kennis, voor kennis in transitie

Vervolgens is de beurt aan Hans Bruyninckx.⁸ Bruyninckx vangt zijn presentatie aan met een korte inleiding tot het

1 Dit verslag is geschreven door Lisa van Nieuwkoop (promovenda bij het Groningen Centre of Energy Law and Sustainability van de Rijksuniversiteit Groningen), Tessa Röttscheid (advocaat bij Soppe Gundelach advocaten) en Jonah van der Werf (masterstudent Staats- en bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen).

2 Prof. mr. K.J. de Graaf is als hoogleraar Bestuursrecht en duurzaamheid verbonden aan de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is voorzitter van de VMR.

3 N. Teesing e.a., *Milieurecht in transitie* (VMR 2022-2), Den Haag: Bju 2022, p. 343.

4 Ir. D.M. Samsom is kabinetschef in het team van Frans Timmermans, uitvoerend vicevoorzitter voor de Europese Green Deal (Europese Commissie).

5 Prof. dr. F.C.G.M. Timmermans is uitvoerend vicevoorzitter voor de Europese Green Deal (Europese Commissie).

6 Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende de toestandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten (herschikking).

7 F. Biermann is hoogleraar Global Sustainability Governance aan de Universiteit Utrecht.

8 Prof. dr. H.E.A. Bruyninckx is directeur van het European Environmental Agency dat is gevestigd in Kopenhagen. Daarnaast is hij hoogleraar Internationale Relaties en Internationale Milieubeleid aan de KU Leuven.

Europees Milieuagentschap. Hij wil het met de zaal voornamelijk hebben over de context waarin de verschillende vraagstukken zich afspelen. Dat is in de eerste plaats een 'global context'. Voorbeeld daarvan vormen de 'global panels', zoals het IPCC. In de kern hebben alle panels dezelfde boodschap die te herleiden is tot vier punten: (i) 'urgency'; (ii) 'irreversibilities'; (iii) 'tipping points' (de situatie waarin het systeem aarde onzeker wordt); en (iv) 'interconnected'. De laatste decennia zijn de problemen exponentieel toegenomen wat heeft geleid tot een systeem dat in zijn essentie niet duurzaam is. In het Europees milieubeleid is er altijd vanuit gegaan dat door een in essentie niet duurzaam systeem te optimaliseren, dit systeem duurzaam zou worden. Dat is volgens Bruyninckx onzin gebleken. Het systeem dient fundamenteel te worden veranderd. Dat is voor een deel wat de European Green Deal tracht te doen.

De European Green Deal is een programma om klimaatverandering tegen te gaan dat onder meer tot doel heeft om in 2030 de CO₂-uitstoot met 55% terugbrengen ten opzichte van 1990. In 2050 dient Europa het eerste klimaatneutrale continent zijn. De Green Deal heeft volgens Bruyninckx ook een sterke sociale dimensie. Bruyninckx refereert in dat kader aan de 'Vuca-wereld' wat inhoudt dat beleid geformuleerd wordt in een context waarin snelle veranderingen optreden en sprake is van een hoge complexiteit, ambiguïteit en onzekerheid. We leven in een wereld waarin problemen niet zo eenvoudig meer te analyseren zijn. Hij noemt in dat kader het concept van 'wicked problems'. Dat zijn problemen die lastig zo niet onmogelijk zijn om op te lossen vanwege onder meer het multicausale en interdisciplinaire karakter daarvan. Volgens Bruyninckx bevinden we ons nu in een periode van 'super wicked problems'. Deze problemen hebben vier additionele kenmerken, namelijk (i) 'time is running out'; (ii) 'policies discount the future irrationally'; (iii) 'those seeking to solve the problems are also causing it'; en (iv) 'the lack of a central authority'.

Tot op heden zijn er volgens Bruyninckx drie generaties geweest van milieubeleid. De eerste generatie zette in op minder vervuilen. De tweede generatie op het efficiënter maken van (productie)processen. Momenteel bevinden we ons in de derde generatie milieubeleid, wat neer komt op het heruitvinden van hele economische sectoren. In de visie van Bruyninckx is dat er te weinig aandacht voor welke handelingen we dienen te stoppen. Wat betreft het laatste merkt Bruyninckx op dat het probleem niet is gelegen in de beperkte rol van duurzame energiebronnen maar eerder in dat we niet van fossiele energiebronnen afkomen. Hij denkt dat op dit punt een belangrijke rol voor het rechtssysteem is weggelegd. De Green Deal-doelen dienen vertaald te worden in duidelijke, concrete doelstellingen, onder meer voor klimaat, biodiversiteit en de circulaire economie. De volgende stap is om te bepalen welk sociaaleconomisch model er nodig is om dit doel te behalen.

Bruyninckx sluit af met de vraag wat we de komende dertig jaar fundamenteel anders gaan doen. Dat er een radicale

verandering moet komen, daar is de wetenschap kristalhelder over.

5. Zonder visie geen transitie

Vertretpunt van de presentatie van Marjolein Dieperink⁹ vormt de rol van de energietransitie in klimaatverandering. Daarbij legt Dieperink de focus op de emissiereductie van 55% in 2030 van de broeikasgassen ten opzichte van het niveau in 1990. Meer dan 75% van de broeikasgassen houdt verband met de fossiele energiesector. Succes in de energietransitie lost daarmee al een belangrijk deel van de klimaatcrisis op. De rol van de energietransitie is volgens Dieperink in ieder geval tweeledig; (i) het faciliteren van nieuwe duurzame initiatieven, zoals wind- en zonneparken; en (ii) het beperken van CO₂-emissies. Veel verantwoordelijkheid ligt in de omzetting van (Europees) beleid in nationale wet- en regelgeving. Wat betreft de CO₂-emissiereductie is de vraag volgens Dieperink wie nu de norm bepaalt: de wetgever of de rechter? Volgens Dieperink is voor het effectief beperken van de CO₂-emissies inzet van eerstgenoemde vereist. Momenteel ontbreekt een integrale wetgevingsvisie.

Kijken we naar de omzetting van (milieu)beleid naar wetgeving, dan zitten er op dit moment veel wetgevingspakketten in de pijplijn. Dieperink wijst op Europees niveau onder meer op de voorgestelde CBAM-verordening,¹⁰ een voorstel tot herziening van de hernieuwbare energierichtlijn¹¹ en een richtlijn en verordening interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof.¹² Ook op nationaal niveau zit er veel nieuwe wetgeving aan te komen. Dieperink noemt vier wetgevingstrajecten waarin het omgevingsrecht, milieurecht en de marktordening in de energiesector samenlopen. Zo wijst zij op de Omgevingswet en de parallel daaraan lopende Energiewet. Wat bijzonder is aan de Energiewet is dat ook de ruimtelijke inpassing daarin wordt onderkend als belang. Verder wijst Dieperink op de Mijnbouwwet en de Wet collectieve warmtevoorziening. Laatstgenoemde wet voorziet in de aanleg van warmtenetten dat een sterke omgevingsrechtelijke verankering krijgt in omgevingsplannen.

Voor de bundel ter gelegenheid van het jubileum van de VMR hebben Dieperink en medeauteur Jochem Spaans¹³ de voorgestelde CBAM-verordening beschreven. Dieperink merkt op dat in veel Europese klimaatwetgeving het streven naar een gelijk speelveld als uitgangspunt wordt genomen. Zij stelt de vraag of het streven naar een gelijk speelveld ook in het Nederlandse milieurecht meer aandacht dient te krijgen. Voordeel daarvan is dat bij een gelijk speelveld economische en klimaatbelangen minder snel tegen elkaar

9 Prof. dr. M.A.M. Dieperink is advocaat te Amsterdam en bijzonder hoogleraar Klimaatveranderingen Energietransitie aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

10 COM(2021) 564 final.

11 COM(2021) 557 final.

12 COM(2021) 803 en 804 final.

13 Mr. dr. L.A.J. Spaans is advocaat te Amsterdam en is verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

af dienen te worden gewogen. Als grondslag van het belang van het gelijke speelveld wijst Dieperink onder meer op het gelijkheidsbeginsel. Voor milieurechtjuristen is het denken vanuit de economische ordening een nieuwe manier van denken. Dieperink sluit af met de vraag of de klimaat- en energiecrisis 'of-of' is of 'en-en'. Er is weliswaar een hele urgente klimaatcrisis, maar er is een minstens zo urgente energiecrisis. Dieperink benadrukt dat op lange termijn de energie- en klimaatcrisis synchroon dienen te worden bestreden, waarbij wetgeving als accelerator kan fungeren.

6. Pitch 1 – naar meer elektronisch milieutoezicht (op afstand)

In een korte pitch licht Ralph Frins zijn bundelbijdrage toe.¹⁴ Daarin onderzoekt hij hoe het is gesteld met het milieutoezicht en de handhaving van milieuregels in Nederland. Aan de hand van een korte analyse van een tweetal rapporten concludeert Frins dat het met milieutoezicht en -handhaving in Nederland droevig is gesteld. Dat komt onder meer omdat er capaciteitsproblemen zijn bij de omgevingsdiensten die met het toezicht en handhaving zijn belast en het handhavingsbeleid onvoldoende risicogericht is. Zoekend naar een mogelijke oplossing voor dit probleem komt Frins uiteindelijk terecht bij elektronische monitoring. Volgens Frins kan elektronische monitoring wellicht ook uitkomst bieden in het kader van effectief toezicht en handhaving van milieurecht. In het huidige omgevingsrecht kent Frins daarvan twee voorbeelden, de elektronische monitoring van de werking van luchtwassers en het gebruik van eNoses (elektronische neuzen) bij de registratie van veranderingen van de luchtsamenstelling. Elektronische vormen van monitoring bieden volgens Frins perspectief om het huidige toezicht en handhavingsfalen op te lossen en zo (onomkeerbare) milieuschade in de toekomst te voorkomen.

7. De nieuwe EU-Natuurherstelwet: een revolutie in het milieurecht?

Aan de hand van verschillende Star Wars referenties neemt An Cliquet¹⁵ de aanwezigen in het middagdeel op boeiende wijze mee langs (beoogde) toekomstige Europese wet- en regelgeving op het gebied van biodiversiteit en natuurherstel. Cliquet vangt aan met de constatering dat Europa schitterende biodiversiteitswetgeving heeft, onder andere neergelegd in de Vogel- en Habitatrichtlijn. Desondanks concludeert zij dat de overkoepelende doelstellingen om het biodiversiteitsverlies in Europa tegen te gaan – zoals neergelegd in de EU-biodiversiteitsstrategie 2020 – niet zijn gehaald. Cliquet vestigt haar hoop voor de toekomst op de EU-biodiversiteitsstrategie 2030, dat een belangrijk component van de European Green Deal vormt. De Biodiversiteitsstrategie 2030 is echter niet juridisch bindend. Om die reden meent Cliquet dat de in de pijpleiding zittende

EU-natuurherstelwet, waarvan recent een wetsvoorstel is gepubliceerd, van grote betekenis kan zijn.¹⁶ Deze wet vormt de juridische vertaling van de doelstellingen uit de Biodiversiteitsstrategie 2030. Cliquet loopt tijdens haar presentatie in vogelvlucht een aantal van de belangrijkste bepalingen uit dit wetsvoorstel langs.

Om te beginnen wijst Cliquet op de definitiebepalingen uit het wetsvoorstel. Het belang van de definities is er volgens Cliquet in gelegen dat niet elke herstelmaatregel ook ecologisch herstel behelst. De belangrijkste bepalingen uit het wetsvoorstel vormen de herstelverplichtingen die zijn ingedeeld naar gelang de verschillende ecosystemen. Anders dan de herstelverplichtingen in de huidige natuurrichtlijnen bevatten de herstelverplichtingen in het wetsvoorstel kwantitatieve doelstellingen met concrete deadlines. Cliquet benadrukt dat het wetsvoorstel een aanvulling dient te zijn op bestaande wetgeving en niet dient ter vervanging daarvan. In het wetsvoorstel zijn daarnaast bepalingen opgenomen die de continue verbetering van de staat van habitattypen en -soorten waarborgen totdat een goede conditie is bereikt. Voor gebieden waar deze goede conditie (al) is bereikt, voorziet het wetsvoorstel in een verslechteringsverbod. Cliquet is kritisch op de in het wetsvoorstel opgenomen uitzonderingen. Het wetsvoorstel voorziet tot slot in de verplichting om nationale herstelplannen op te maken.

De kracht van het wetsvoorstel is volgens Cliquet de sterk holistische benadering, het opnemen en introduceren van concrete juridisch bindende deadlines en definities, de koppeling met de Biodiversiteitsstrategie 2030 en de sterke wetenschappelijke en economische onderbouwing. Zij erkent dat er ook uitdagingen zijn, waarvan de grootste wellicht de vraag is of de wet er uiteindelijk ook daadwerkelijk komt, en zo ja, in welke vorm. Natuurherstel is evenwel geen luxe. De biodiversiteitscrisis vormt zo mogelijk een nog grotere crisis dan de klimaatcrisis. Cliquet concludeert, refererend aan de Star Wars-saga, dat de mens 'doomed' is, tenzij de EU-natuurherstelwet er daadwerkelijk komt.

Luuk Boerema – in reactie op An Cliquet

In reactie op de presentatie van An Cliquet benadrukt Luuk Boerema¹⁷ het risico dat kleeft aan het zien van natuurherstel als luxe. Hij geeft aan dat het wetsvoorstel hard nodig is. Het voorstel is volgens Boerema met name interessant in het licht van de ontwikkeling van de bescherming van natuurwaarden. Wat is begonnen met het beschermen van bepaalde habitattypen en -soorten is inmiddels uitgegroeid tot een systeem waarin herstel tot goed functionerende ecosystemen centraal staat. In Nederland is er met de Omgevingswet eveneens nieuwe wetgeving in aantocht. Ook die wet zet in op natuurherstel en legt de verantwoordelijkheid daartoe bij decentrale overheden. Boerema vraagt zich af of dit wel verstandig is. Volgens hem is sturing van

14 Mr. dr. R.H.W. Frins is universitair docent Algemeen bestuursrecht en Omgevingsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

15 Prof. dr. An Cliquet is hoogleraar International Environmental and Biodiversity Law aan de Universiteit van Gent.

16 COM(2022) 304 final.

17 Mr. drs. L. Boerema is gespecialiseerd in het bestuursrecht en het (groene) omgevingsrecht. Boerema heeft een eigen adviesbureau, Boerema & Van den Brink.

bovenaf nodig om uiteindelijk te komen tot robuuste natuur en de bescherming daarvan. De Omgevingswet heeft daarnaast tot doel het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Tegen die achtergrond ziet Boerema zich voor de vraag gesteld wie de omslag naar een natuurinclusieve maatschappij, waarin maatschappelijke behoeften zijn afgestemd op natuurlijke bronnen, dient te begeleiden. Tot slot benadrukt Boerema de noodzaak om bestaande natuurregels uit te leggen in de geest van de wet en niet voortdurend op zoek te gaan naar geitenpaadjes. De steeds gedetailleerdere invulling van het natuurbeschermingsrecht is volgens Boerema dodelijk voor de natuur.

8. Pitch 2 – de hoogste tijd voor een mondiaal Waterschaarsteverdrag

“In het oprichtingsjaar van de VMR was er droogte en hongersnood in Afrika, waarbij miljoenen mensen stierven. Dit jaar is er droogte en hongersnood in Afrika en weer sterven heel veel mensen.”

Met het hierboven opgenomen citaat opent Marga Robesin¹⁸ haar pitch over haar bundelbijdrage, waarin zij pleit voor een mondiaal Waterschaarsteverdrag. Robesin benadrukt tevens dat waterschaarste niet alleen in Afrika een probleem is. Op dit moment leven zo'n 2,3 miljard mensen in landen met waterstress. Robesin stelt dat een deel van de oplossing bij u en mij ligt door ons consumptiepatroon aan te passen. Tevens dienen bedrijven zorgvuldiger om te gaan met water in de productieketen. Overheden moeten dit bevorderen zo niet afdwingen. Omdat op mondiaal niveau betrekkelijk weinig aandacht is voor waterschaarste, pleit Robesin voor de komst van een mondiaal Waterschaarsteverdrag met concrete, bindende doelstellingen. Ter illustratie noemt zij het introduceren van een maximum aan de totale watervoetafdruk van de mens, en wel op het niveau zoals dit was in het jaar 2000. Robesin is zich ervan bewust dat een verdrag geen tovermiddel is. Acute noodhulp in crisisgebieden blijft nodig. Dat neemt volgens haar evenwel niet weg dat een structurele mondiale aanpak van waterschaarste gewenst, zo niet noodzakelijk is. Het beste moment om daarmee te beginnen is nu.

9. De krach(t) van klimaatrecht

In de eerste minuten van haar presentatie schetst Marjan Peeters¹⁹ het belang van de klimaatwetenschap en bijbehorende uitdagingen zoals het begrijpen van de Noord-Atlantische Golfstroom. Voorts zijn er onzekerheden in het gedrag van de mens, de politiek en de wereldorde. Zij werpt daarbij de vraag op hoe het recht met deze onzekerheden om dient te gaan en bespreekt vervolgens – met een bijdrage

van twee van haar voormalige studenten van de Universiteit van Maastricht – de krach(t) van het Europees klimaatrecht.

Wat volgens Peeters wél zeker is, is dat de Europese Unie erin is geslaagd een indrukwekkend pakket aan Klimaatwetgeving vast te stellen. Een kritische kanttekening hierbij is dat het tot op heden onbekend is hoe geschikt dit indrukwekkende wetgevingspakket is om het emissiereductiedoel van 55% in 2030 daadwerkelijk te behalen. Bovendien is het wetgevingspakket in transitie. De dynamiek van normwijzigingen is enorm. De complexiteit en veelheid van instrumenten is volgens Peeters misschien een van de grotere zwaktes van het Europees klimaatrecht. Tegen die achtergrond is kennisontwikkeling over de huidige en toekomstige normen en over de beste uitvoering daarvan een basisvoorwaarde. Het vergaren van kennis over het klimaatrecht is iets waar een nieuwe, jonge generatie juristen mee bezig is. Daarom heeft Peeters twee voormalige studenten meegenomen om een korte reflectie te geven over twee elementen van de besluitvorming door de Europese Commissie op het terrein van het klimaat.

Janique Gommans²⁰ gaat in op een nieuwe bepaling in de Europese Klimaatwet, de consistentiebepaling, die de Europese Commissie verplicht om bij nieuwe voorstellen uit te leggen hoe die van invloed zijn op het behalen van de klimaatdoelstellingen. In haar masterscriptie heeft Gommans – middels een casestudy – onderzocht in hoeverre deze bepaling door de Europese Commissie wordt toegepast. Gommans concludeert dat zolang niet consistent gebruik wordt gemaakt van de consistentiebepaling, de impact van nieuwe wetgeving op de klimaatverandering onduidelijk blijft.

Na Gommans is het de beurt aan Dorien Coppens.²¹ Zij bespreekt de rol van de burger bij de uitvoering van het klimaatrecht. Uitgangspunt voor haar masterscriptie vormt de Europese Taxonomieverordening.²² Een dilemma dat Coppens in haar masterscriptie signaleert is enerzijds de dringendheid die geboden is met het voeren van effectief klimaatbeleid en anderzijds de mogelijkheden om burgers op een effectieve en efficiënte manier bij dit beleid te betrekken. Coppens merkt op dat de conceptversie van het eerste uitvoeringsbesluit onder de Taxonomieverordening meer dan 45.000 reacties opleverde. Het verwerken van de hoeveelheid aan reacties werd vervolgens door de Europese Commissie gebruikt als verantwoording voor het later aannemen van het uitvoeringsbesluit, later dan in eerste instantie vastgesteld was in de Taxonomieverordening. Coppens oppert vervolgens een aantal mogelijke alternatieven voor de huidige aanpak en concludeert dat het belangrijk is na te denken over de manier waarop inspraak bij technisch complexe vraagstukken

18 Mr. M.A. Robesin is geassocieerd medewerker Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Universiteit Utrecht.

19 Prof. dr. M. Peeters is werkzaam als hoogleraar Milieubeleid en recht aan Maastricht University.

20 Janique Gommans, LLM, is beleidsmedewerker bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

21 Dorien Coppens, LLM, is als onderzoeker verbonden aan de Rechtenfaculteit van de Universiteit van Maastricht.

22 Verordening (EU) 2020/852 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2020 betreffende de totstandbrenging van een kader ter bevordering van duurzame beleggingen en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/2088 (Voor de EER relevante tekst).

– zoals duurzame investeringen onder de Taxonomieverordening – moet worden vormgegeven.

Peeters sluit de gezamenlijke bijdrage af met een observatie over de rol van de rechter bij de implementatie van klimaatwetgeving. De rechter fungeert volgens haar als garantie om overheden en bedrijven te verplichten de wettelijk vastgelegde normen na te leven. Een van de kernvragen voor de komende zeven jaar zal zijn of en hoe eventuele nalevingstekorten via een beroep op de rechter effectief aan de orde gesteld kunnen worden. Peeters spreekt de hoop uit dat in 2050 blijkt dat het Europese klimaatrecht – zoals nu in ontwikkeling zijnde – krachtig genoeg is gebleken om de wereldwijde broeikasgassen te reduceren.

Bart Arentz – in reactie op Marjan Peeters

Bart Arentz²³ legt in zijn presentatie als reactie op die van Peeters de nadruk op de uitvoeringspraktijk. Hij geeft aan dat er nu echt iets dient te gebeuren, willen wij op termijn de Europese doelstellingen behalen. Tegen die achtergrond vraagt Arentz zich af of wetgeving op sommige punten niet ambitieuzer kan. Hij wijst daarbij op de energiebesparingsregeling zoals opgenomen in het Activiteitenbesluit Milieubeheer. Deze regeling verplicht bedrijven en instellingen om alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder uit te voeren. Onder de Omgevingswet wordt de regeling uitgebreid naar duurzame opwekking en (onder het emissiehandelssysteem vallende) vergunningplichtige bedrijven. Arentz merkt op dat er echter nog steeds veel te winnen valt. Zo geldt er nog steeds een vrijstelling voor het MKB en gaat het om een terugverdientermin van 'slechts' vijf jaar.

Om de Europese doelstellingen te behalen wordt daarnaast ingezet op duurzame vormen van energieopwekking, bijvoorbeeld in de vorm van wind- en zonneparken. Het verlenen van vergunningen voor dergelijke gewenste initiatieven is niet bepaald makkelijk. Arentz spreekt over 'Lijstjesterreur'. Een schrijnend voorbeeld daarvan is de casus van een meubelmaker, die voor het coaten van zijn meubels een hydrolyser gevoed door zonnepanelen aanschafte. Zijn gasverbruik neemt hierdoor met 30% af. Omdat gebruik wordt gemaakt van een niet-standaard brandstof geldt er evenwel een vergunningplicht, waar de meubelmaker niks van af wist. Arentz betreurt dat de Nederlandse en Europese wet- en regelgeving niet wordt geüpdatet met dergelijke initiatieven. Tegen die achtergrond ziet hij zich ook voor de vraag gesteld of onze wens om het klimaat te beschermen niet ten koste gaat van het milieu. Neem tevens trafostations. Trafostations maken een hoop lawaai dat kan worden weggenomen door ze in een geluidshuis te plaatsen. Het gebruik van deze geluidhuizen is evenwel nergens verplicht voorgeschreven. Eenzelfde geldt voor warmtepompen. Hele wijken moeten van het gas af, maar nergens is het gebruik van *echt* stille warmtepompen voorgeschreven. En als het

bestuur/bestuurs(proces)recht niet levert, dan springt de civiele rechter in dat gat. Het is de vraag of we dat moeten willen.

10. Pitch 3 – waarom de VMR over veertig jaar drie keer zo groot zal zijn

Een vreemde eend in de bijt, zo omschrijft Jola van Dijk²⁴ haar bijdrage in de VMR-jubileumbundel. Van Dijk sluit de dag af met een pitch over haar bijdrage, waarin zij – samen met Ferry van de Coevering²⁵ – de verwachting uitspreekt dat de VMR over veertig jaar drie keer zo groot zal zijn. Het milieurecht van de afgelopen veertig jaar kenmerkt zich door een voortdurende wisselwerking tussen maatschappelijke ontwikkelingen en regelgeving en rechtspraak. De auteurs stippen in hun bijdrage het principe van 'bestaande rechten' aan. Als een milieubelastende activiteit eenmaal over de juiste vergunning beschikt, heeft zij in principe een eeuwigdurend recht om het milieu te blijven belasten. Volgens de auteurs wringt dit principe met onze vergaande milieuambities, waarvan een aantal vandaag de revue is gepasseerd. Van Dijk spreekt in haar pitch de verwachting uit dat milieuvergunningen gelet op deze tegenstelling uiteindelijk tijdelijk zullen worden. Vergunningverlening, toezicht en handhaving – vooral ten aanzien van milieu-regels – zal steeds meer onder een vergrootglas komen te liggen. Daarmee zal ook de vraag naar milieurechtjuristen toenemen. Die milieurechtjuristen zullen uit het mbo en hbo afkomstig moeten zijn. Op dit punt ligt er volgens van Dijk een belangrijke uitdaging voor de VMR: hoe maakt de VMR het milieurecht toegankelijker en zorgt zij ervoor dat ook de nieuwe generatie milieurechtjuristen zich welkom voelt bij onze vereniging?

11. Conclusie

Tijdens het congres is gebleken dat het nut van een Vereniging voor Milieurecht (VMR) in de afgelopen veertig jaar niet is afgenomen. Integendeel, meer dan ooit staat de problematiek rondom het klimaat, de natuur en de biodiversiteit in de schijnwerpers. De leden van de VMR zetten zich ook in de toekomst in om vanuit juridische invalshoek bij te dragen aan de aanpak van deze grote problemen.

23 Mr. drs. B. Arentz is juridisch adviseur milieuvergunningen bij Provincie Drenthe.

24 Mr. drs. J.H.I. van Dijk is werkzaam als directeur van Permiso, expertisecentrum vergunningen.

25 Drs. F.P.T. van de Coevering is werkzaam als directeur van Het Vergunningenhuis.