

## Onze ecologische voetafdruk



Europa Law Publishing, Groningen 2009

# **Onze ecologische voetafdruk**

Hoe het milieurecht kan helpen die te verkleinen

mr. G.A. Biezeveld

Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van  
bijzonder hoogleraar in het milieurecht aan de  
Rijksuniversiteit Groningen op dinsdag 31 maart 2009

Europa Law Publishing is a publishing company specializing in European Union law, international trade law, public international law, environmental law and comparative national law.

For further information please contact Europa Law Publishing via email: [info@europalawpublishing.com](mailto:info@europalawpublishing.com) or visit our website at: [www.europalawpublishing.com](http://www.europalawpublishing.com).

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted, in any form or by any means, or stored in any retrieval system of any nature, without the written permission of the publisher. Application for permission for use of copyright material shall be made to the publishers. Full acknowledgement of author, publisher and source must be given.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 17h t/m 17m Auteurswet 1912 *juncto* het Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 17 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

© Europa Law Publishing, G.A. Biezeveld, 2009

Typeset in Scala and Scala Sans, Graphic design by G2K Designers, Groningen/Amsterdam

NUR 823

ISBN 978-90-8952-053-1



---

## **Onze ecologische voetafdruk**

Hoe het milieurecht kan helpen die te verkleinen



## 1 De ecologische voetafdruk is te groot

De wereldbevolking leeft op te grote voet. Het Wereld Natuur Fonds heeft berekend dat in 2005 alle mensen tezamen het equivalent van 1,28 aarde verbruikten om te voorzien in hun behoefte aan voedsel, water, grondstoffen, energie, hout en ruimte en om zich te ontdoen van afvalstoffen.<sup>1</sup> Het totale beslag dat op de biocapaciteit van de aarde – d.i. het productieve deel van het land en de zee – wordt gelegd, wordt wel aangeduid als de *mondiale ecologische voetafdruk*.<sup>2</sup> Die kwam in 2005 neer op gemiddeld 2,7 gha<sup>3</sup> per persoon, ofwel zo'n viereeneenhalf voetbalveld. Dat is 0,9 gha, anderhalf voetbalveld, teveel, gelet op de totale biocapaciteit en wat de in het wild levende dieren en planten hiervan nodig hebben.<sup>4</sup> Die 2,7 gha is een gemiddelde, want de ecologische voetafdruk is per hoofd van de bevolking in landen als de Verenigde Staten, Japan en de meeste lidstaten van de EU veel groter. Door de te verwachten groei van de wereldbevolking in de komende dertig jaar en de ontwikkelingen in China, India, Brazilië en andere opkomende economieën zal de mondiale ecologische voetafdruk zoveel toenemen dat volgens het Wereld Natuur Fonds omstreeks 2040 twee aardbollen nodig zijn.<sup>5</sup> De huidige economische crisis zal het tempo waarschijnlijk vertragen. Of zij tot een trendbreuk zal leiden, zal moeten worden afgewacht.<sup>6</sup> Als er ooit een kans hierop is geweest, is dat nu wel.

In 2005 was onze ecologische voetafdruk gemiddeld 4,4 gha per persoon. Met een biocapaciteit in Nederland van 1,1 gha per persoon, zijn wij voor 75% van onze consumptie afhankelijk van het buitenland. Dit maakt ons land

---

<sup>1</sup> Wereld Natuur Fonds, Nederlandse editie van *Living Planet Report 2008, onze voetafdruk nader bekeken*, 2008, p. 2-11 (hierna: WNF 2008). De data over de ecologische afdruk in deze rede zijn hieraan ontleend, tenzij anders is vermeld.

<sup>2</sup> Dit begrip is in 1996 geïntroduceerd in: M. Wackernagel & W. Rees, *Our Ecological Footprint; Reducing Human Impact on the Earth*, Gabriola Island (Canada): New Society Publishers 1996. Zie ook J. Juffermans, *Nut & Noodzaak van de Mondiale voetafdruk*, Rotterdam: Lemniscaat 2006 (hierna: Juffermans 2006; te downloaden van [www.janjuffermans.nl](http://www.janjuffermans.nl)); A.P. Postma, *Ecologische voetafdruk. Betekenis en bruikbaarheid*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Wetenschapswinkel voor Economie 2000.

<sup>3</sup> Dit staat voor een mondiale hectare, d.i. een hectare met een wereldwijd gemiddelde productie- en absorptiecapaciteit. Als afkorting hiervoor wordt gebruikt: gha.

<sup>4</sup> Juffermans 2006, p. 16.

<sup>5</sup> Zie over de te verwachten ontwikkelingen *Nederland en een duurzame wereld. Armoede, klimaat en biodiversiteit* (Tweede Duurzaamheidsverkenning), Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau 2007.

<sup>6</sup> H. Welzer heeft erop gewezen dat een overmaat aan problemen waarvoor geen oplossingen voorhanden zijn, leidt tot wat de psychologen cognitieve dissonantie noemen. 'Daartegen heeft men geen ander verweer dan in plaats van de problemen de houding ten aanzien van de problemen aan te pakken. Dus: de regering heeft heus wel vat op de financiële crisis, voor de energieproblemen zullen ze wel oplossingen vinden, en met het klimaat kan het toch zo erg niet wezen. Of, naar Groucho Marx: wat kan mij het nageslacht schelen – heeft het nageslacht zich soms ooit om mij bekommerd?', *NRC Handelsblad*, *Opinie & Debat* 10 en 11 januari 2009, p. 3.

medeverantwoordelijk voor het te grote beslag op de beschikbare hulpbronnen en ruimte elders in de wereld. Dit komt vooral door onze behoefte aan koffie, soja,<sup>7</sup> papier en pulp, hout, palmolie, vis en garnalen. Eén van de gevolgen van de import van deze producten is dat Nederland een groot beslag legt op de watervoorraden van andere landen. Ons externe aandeel in het waterverbruik per persoon is één van de grootste ter wereld: 1000 m<sup>3</sup> per jaar uit buitenlandse bronnen op een totaal van gemiddeld 1200 m<sup>3</sup> per persoon. Voor een kopje koffie is in totaal 140 liter water nodig.<sup>8</sup>

Voor alle duidelijkheid, het gaat mij nu niet om de exacte grootte van onze ecologische voetafdruk.<sup>9</sup> Waar het mij wel om gaat, is de dringende waarschuwing van het Wereld Natuur Fonds en vele wetenschappers dat door de rooibouw op de aarde de toekomst van de huidige en toekomstige generaties ernstig in gevaar wordt gebracht. Deze waarschuwing is niet nieuw. De Club van Rome heeft die in 1972 al gegeven in haar rapport '*De Grenzen aan de Groei*'.<sup>10</sup> Vijftien jaar later heeft de Commissie-Brundtland met haar rapport *Our Common Future* een appèl gedaan op alle landen van de wereld om bij het verbruik van natuurlijke hulpbronnen niet tekort te doen aan de mogelijkheden van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien.<sup>11</sup> Sindsdien hebben de symptomen van deze rooibouw zich steeds sterker gemanifesteerd. Niet alleen in de achteruitgang van de milieukwaliteit en bodemvruchtbaarheid, biodiversiteitsverlies en klimaatverandering, maar ook in het schaarser en dus duurder worden van eerste levensbehoeften, met alle economische en sociale gevolgen van dien. Overexploitatie van de aarde is geen nieuw verschijnsel. Bij de ondergang van vroegere beschavingen speelde zij vaak al een rol.<sup>12</sup> Nieuw zijn wel de enorme schaal en het hoge tempo, mogelijk gemaakt door olie, gas en kolen.

---

<sup>7</sup> Zie L. Reijnders, 'Minder vlees, minder soja', *Terra* 2008/1, p. 28-29.

<sup>8</sup> Interview met A.J.M. Schoot Uiterkamp, *Noorderbreedte* 2008/5, p. 22.

<sup>9</sup> M.A. J. Huijbregts e.a., 'Ecological footprint accounting in the life cycle assessment of products', in: *Ecological Economics. The Transdisciplinary Journal of The International Society for Ecological Economics* 64 (2008), p. 798-807. VROM-Raad, *Mondiale duurzaamheid en de ecologische voetafdruk*, Den Haag: 1999 (advies nr. 16; hierna: VROM-Raad 1999), p. 6: 'De uitkomsten laten zien dat deze effecten de draagkracht van de aarde te boven gaan, maar ook dat het gebruik van schaarse milieuvorraden zeer ongelijk is verdeeld. Daarbij laat de voetafdruk nog eens duidelijk zien dat onze consumptie niet alleen milieueffecten in het binnenland, maar ook in het buitenland heeft. Hij geeft echter door de aggregatie tot één getal te weinig inzicht om het beleid te kunnen sturen. Daar zijn de achterliggende cijfers voor nodig. Ook geeft hij geen dekkend beeld van de duurzaamheidstoestand, de druk op de voorraden en de inspanningen om deze situatie te verbeteren.'

<sup>10</sup> Rapport van de Club van Rome. *De grenzen aan de groei*, Utrecht: Uitgeverij Het Spectrum 1972.

<sup>11</sup> World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press 1987.

<sup>12</sup> J. Diamond, *Collapse. How Societies Choose to Fail or Survive*, Londen: Allen Lane (Penguin Group) 2005 (hierna: Diamond 2005).

De koffieconsumptie in Nederland vertegenwoordigt 0,5 miljoen gha van de Nederlandse voetafdruk. Nederland importeert tweederde van de koffie direct uit Brazilië, Peru, Honduras, Colombia, Vietnam, Oeganda en Tanzania. De impact van de teelt en verwerking van koffie op de lokale biodiversiteit is groot. In die landen wordt koffie verbouwd in bosrijke berggebieden met een grote biodiversiteit. De oprukkende koffiebonenteelt in deze vaak afgelegen gebieden leidt tot ontbossing en erosie. Daarnaast wordt de biodiversiteit bedreigd door het gebruik van pesticiden in de koffiebonenteelt en de vervuiling van oppervlaktewater door koffieverwerkingsfabrieken. Koffieteeltsystemen met schaduwbomen hebben een aanzienlijk kleinere impact op de biodiversiteit. Bron: WNF 2008.

Kan het milieurecht helpen onze ecologische voetafdruk te verkleinen en, zo ja, hoe? Deze vragen staan centraal in deze rede. Allereerst omdat ik verwacht dat zij de komende jaren vanuit de overheid en de samenleving in toenemende mate aan deze en andere universiteiten zal worden gesteld. In de tweede plaats omdat in mijn ogen dit zo dringende en complexe vraagstuk een plaats behoort te krijgen in de opleiding van de toekomstige milieujuristen aan deze universiteit.

Om een begin van een antwoord te kunnen vinden, wil ik verkennen in welke richting de oplossing zou moeten worden gezocht en welk juridisch-bestuurlijk instrumentarium hierbij nodig is. Milieurecht vat ik ruimer op dan het geheel aan milieuwetten en daarop gebaseerde besluiten, beschikkingen en jurisprudentie. Al die onderdelen van het recht die er (mede) toe strekken om de mens en het milieu, met inbegrip van de natuur, te beschermen tegen verontreiniging, aantasting en uitputting door menselijk handelen, reken ik ertoe. Hoewel ik mij in hoofdzaak richt op het Nederlandse milieurecht, kunnen de bevindingen niet los worden gezien van de Europese context, die sterk bepalend is voor ons milieurecht. Oplossingen voor de milieuvraagstukken van de 21<sup>ste</sup> eeuw zijn niet mogelijk zonder grensoverschrijdend denken en handelen op basis van internationaal recht.

## 2 Aard en functies van het milieurecht

Waarom zou mogen worden verwacht dat het milieurecht een bijdrage kan leveren aan verkleining van de ecologische voetafdruk? Dit heeft te maken met de specifieke aard en functies van het milieurecht. Ik zal dit kort toelichten. De geschiedenis van het Nederlandse milieurecht laat zien dat het in de eerste plaats *economisch ordeningsrecht* is. Het primaire object van regulering zijn economische activiteiten met nadelige gevolgen voor mens of milieu. De basis werd gelegd in 1810, toen ons land deel uitmaakte van het Franse keizerrijk, met een regeling om stankhinder van bedrijven in de woonomgeving terug te dringen.<sup>13</sup> In 1875 werd een wettelijke regeling voor ‘inrigtingen, welke gevaar, schade of hinder kunnen veroorzaken’ van kracht, die, met belangrijke

<sup>13</sup> Bij Keizerlijk Decreet van 15 oktober 1810 werd een vergunningstelsel ingevoerd voor bedrijven ‘qui répandent une odeur insalubre ou incommode.’ Dit is vervangen door het KB van 31 januari 1824 ‘rakende de vergunningen ter oprigting van sommige fabrieken en trafijken’ (Stb. 1824, nr. 19).

aanpassingen in 1952 en 1981, tot 1993 dienst heeft gedaan.<sup>14</sup> Sindsdien zijn de ‘inrichtingen’ geregeld in de Wet milieubeheer. In 2010, wanneer volgens plan het vergunningstelsel voor inrichtingen overgaat naar de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), zullen inrichtingen tweehonderd jaar object van milieuregulering zijn geweest. Of de wetgever er verstandig aan heeft gedaan om de vergunningplichtige inrichtingen uit de Wet milieubeheer te halen en daarmee een zo moeizaam bereikte samenhang binnen deze wet te verbreken, zal de toekomst moeten uitwijzen. Zelf had ik liever gezien dat de gewenste integratie van vergunningen op een andere manier was geregeld.

In de loop van de vorige eeuw zijn ook allerlei andere soorten bronnen van milieubelasting object van regulering geworden: transport, handelingen met stoffen, producten, genetisch gemodificeerde organismen en afvalstoffen, uitvoering van werken op of in de bodem, waaronder winning van natuurlijke hulpbronnen, en de jacht op en handel in, in het wild levende, dieren en planten of hiervan gemaakte producten. Deze uitbreiding van de *brongerichte* component van het milieurecht werd in ons land, evenals in andere industrielanden, vooral gestimuleerd door het omstreeks 1965 ontstane maatschappelijk besef dat de zich steeds meer manifesterende milieuverontreiniging niet langer als een onvermijdelijk te betalen prijs voor de groei van de welvaart behoefde te worden geaccepteerd.<sup>15</sup> Van de overheid werd verlangd dat zij niet alleen de welvaart zou bevorderen; zij diende ook toereikende maatregelen te nemen om de neven-effecten van economische ontwikkeling op de kwaliteit van de leefomgeving en de menselijke gezondheid tegen te gaan. Aan die omslag in het maatschappelijk denken heeft het in 1962 verschenen boek *Silent Spring* van Rachel Carson over de gezondheids- en milieurisico's van bestrijdingsmiddelen, dat destijds in de media veel aandacht kreeg, sterk bijgedragen.<sup>16</sup>

Het milieurecht is daarnaast ook *beschermingsrecht*. Behalve oogmerk van brongerichte regulering zijn de mens en het milieu object van *effectgerichte* regulering. Voor de mens kunnen beschermingsniveaus worden vastgesteld in relatie tot de risico's van blootstelling aan stoffen, producten, geluid, stank en straling. Voor het milieu of onderdelen daarvan, waaronder gebieden en dier- en plantensoorten, kunnen beschermingsniveaus en specifieke beschermings- of beheersregimes worden vastgesteld. Overigens ben ik van mening dat het feit dat gebieden met een maatschappelijke of ecologische functie oogmerk en voorwerp van bescherming kunnen zijn, niet betekent dat het milieurecht in zijn volle breedte bij het omgevingsrecht kan worden ondergebracht, wat de heersende opvatting onder juristen en helaas ook van de wetgever begint te worden.

<sup>14</sup> *Stb.* 1875, nr. 95. Tot 1896 was de titel Fabriekswet, daarna Hinderwet.

<sup>15</sup> Zie E. Tellegen & D.K.J. Tommel, 'Milieuactie en milieubeleid', in: J.J. Boersma, J.W. Copius Peereboom & W.T. de Groot, *Basisboek Milieukunde. Over de analyse en oplossing van milieuproblemen*, Meppel: Boom 1984, p. 55-60.

<sup>16</sup> R. Carson, *Silent Spring*, Houghton Mifflin 1962. Zie ook M.E.L. de Koning, *In dienst van het milieu. Enkele memoires van oud-directeur-generaal Milieubeheer prof. ir. W.C. Reij, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1994*, p. 22.

Daarvoor zijn voor het overige de verschillen in zowel de te beschermen belangen en de bijbehorende schaalniveaus als de bedreigende en dus te reguleren activiteiten te groot tussen het milieurecht en de andere tot het omgevingsrecht gerekende rechtsgebieden. Als het gaat om de aanpak van het vraagstuk van de overexploitatie van de aarde, zie ik weinig voordelen, maar wel veel nadelen in onderbrenging van het milieurecht bij het omgevingsrecht.

Dankzij de combinatie van een brongerichte en een effectgerichte component heeft het milieurecht de potentie bij te dragen aan verkleining van de ecologische voetafdruk. Met nadruk zeg ik potentie, want in de praktijk is hiervan nu nog niet zoveel te merken. In het huidige milieurecht ligt een sterk accent op het tegengaan van *verontreiniging* van water, bodem en lucht en *aantasting* van bodem- en natuurwaarden. Dit past bij een kijk op het milieu als een samenstel van compartimenten (water, bodem, lucht, organismen) of ecosystemen. Gaandeweg wordt echter steeds duidelijker dat door verontreiniging en aantasting essentiële processen en kringlopen die zich in het milieu op verschillende schaal afspelen – van mondiaal tot lokaal –, ontregeld (kunnen) raken. De door Al Gore in beeld gebrachte invloed van grootschalige uitstoot van broeikasgassen en vernietiging van tropische regenwouden op de wereldwijd optredende klimaatverandering is hiervan een voorbeeld.<sup>17</sup> Door die nieuwe inzichten ontstaat een andere kijk op het milieu, namelijk als leverancier van *ecosysteemdiensten*.<sup>18</sup> Dit is een door Constanza geïntroduceerd verzamelbegrip voor al die door het milieu om niet geleverde goederen en verrichte diensten, die onmisbaar zijn voor de welvaart en het welzijn van alle mensen en daardoor van onschatbare economische waarde zijn. Voedsel, zuurstof en grondstoffen voor de farmaceutische industrie zijn ecosysteemdiensten, evenals de verwerking van afvalstoffen door natuurlijke processen in de lucht, het water en de bodem en de bevruchting van gewassen en bomen. Dit vermogen van het milieu staat niet alleen onder druk door verontreiniging en aantasting, maar ook door *uitputting* door de mens, waarover ik in het begin al sprak. Het besef dat nieuw juridisch instrumentarium nodig is om te voorkomen dat die ecosysteemdiensten in gevaar komen of zelfs ophouden, neemt toe, internationaal en ook nationaal, en heeft voor een deel al geleid tot concrete maatregelen. Ik noem het Verdrag tot bescherming van de ozonlaag (*Trb.* 1985, 144) en het hierop gebaseerde Montreal-protocol (*Trb.* 1988, 11), het Kyoto-Protocol (*Trb.* 1999, 110) en het Europese stelsel van handel in emissierechten broeikasgassen (2003/87/EG, Pb 2003 L 275/32), en het Gemeenschappelijk Visserijbeleid van de EU om overbevissing tegen te gaan.<sup>19</sup> Maar een samenhangende visie hoe ecosysteemdiensten mede met behulp van het recht duurzaam zijn veilig te stellen, is er nog niet. In de EU noch in ons land.

<sup>17</sup> De film *An Inconvenient Truth* (2006).

<sup>18</sup> Ontleend aan R. Constanza e.a., 'The value of the world's ecosystem services and natural capital', *Nature*, Volume 387, 15 mei 1997, p. 253-260.

<sup>19</sup> Verordening 2371/2002/EG inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (Pb 2002 L 358/59).

### 3 Milieugebruiksruimte

Op de website van De Kleine Aarde kunt u uw eigen ecologische voetafdruk berekenen.<sup>20</sup> Ik kan dit iedereen aanraden. Wie dat doet, zal ervaren dat inzicht in de grootte van de voetafdruk in feite alleen zin heeft, als bekend is hoe groot de ruimte is om gebruik te maken van allerlei ecosysteemdiensten. Dit geldt niet alleen voor individuen, het geldt ook voor ondernemingen, voor landen en voor de huidige wereldbevolking. Zonder een inzicht in de *milieugebruiksruimte*<sup>21</sup> kan niet worden bepaald hoeveel de voetafdruk moet worden verkleind in relatie tot welke ecosysteemdiensten. Het begrip 'milieugebruiksruimte' is in 1987 door Opschoor in Nederland geïntroduceerd. Hij wilde hiermee een denkmodel aanreiken voor de beleidsontwikkeling en het empirisch onderzoek gericht op bevordering van duurzame ontwikkeling.<sup>22</sup> Dit vanuit het idee dat duurzaamheid vereist dat de basis voor het gebruik van ecosysteemdiensten intact moet blijven. Die basis bestaat volgens hem vooral uit het zelfreinigend vermogen, het vermogen om natuurlijke hulpbronnen voort te brengen en de draagkracht van het milieu voor menselijke activiteiten.

De Nederlandse sojaconsumptie is verantwoordelijk voor een voetafdruk van 2,1 miljoen gha. Ruim 90% hiervan wordt gebruikt voor veevoer; de rest gaat naar de voedingsindustrie. Ruim tweederde van de door Nederland geïmporteerde soja komt direct uit Brazilië. Het grootste gedeelte van de sojateelt vindt momenteel plaats in de ecologisch waardevolle bossavanne, de Cerrado genaamd. Hier leeft de helft van de Braziliaanse vogelsoorten en 40% van de Braziliaanse zoogdieren, reptielen- en vissoorten. De ongecontroleerde expansie van de sojaproductie zorgt in dit gebied voor ontbossing, fragmentatie van beschermde gebieden, grootschalige erosie, verwoestijning en een verstoorde waterhuishouding. Daarnaast verdringt de sojateelt de extensieve veehouderij, waardoor deze zich elders uitbreidt ten koste van de natuurlijke Cerrado en het Amazone regenwoud. Bron: WNF 2008.

Wat moeten wij ons voorstellen bij de milieugebruiksruimte, zo vraagt u zich nu misschien af. In mijn ogen zou het, theoretisch, het mooist zijn dat op een geïntegreerde manier voor een groot aantal ecosysteemdiensten wordt vastgesteld in welke mate hiervan door de huidige generatie gebruik kan worden gemaakt. Hiermee zou recht worden gedaan aan de inherente samenhang tussen ecosys-

<sup>20</sup> [www.dekleineaarde.nl](http://www.dekleineaarde.nl).

<sup>21</sup> Dit begrip werd in 1982 voor het eerst gebruikt door de Duitse econoom Siebert.

<sup>22</sup> J.B. Opschoor, *Duurzaamheid en Verandering: Over Ecologische Inpasbaarheid van Economische Ontwikkelingen* (oratie VU), Amsterdam: Vrije Universiteit Uitgeverij 1987. Andere gebruikte bronnen: J.B. Opschoor & R. Weterings, 'Environmental utilisation space: an introduction', *Milieu* 1994/5, p. 198-205; J.B. Opschoor, 'Krapte aan milieugebruiksruimte' in: J.H. Opschoor e.a., *Oefeningen in duurzaamheid: Perspectieven naar 2040*, Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel 1995, p. 12-22. J.B. Opschoor, 'Environmental utilisation space: History, Intent and Scope' (concept-versie d.d.15 maart 2007); W. de Jonge, J. van Assche & B. Mazijn, *Onderzoek naar de mogelijkheden en beperkingen van het concept milieugebruiksruimte*, Gent: Centrum voor Duurzame Ontwikkeling van Universiteit Gent 2000.

teemdiensten en tussen de doeleinden waarvoor zij worden benut. Dit sluit bovendien aan bij de opvatting van Opschoor en Weterings dat de milieugebruiksruimte zo zou moeten worden bepaald dat er ruimte blijft om keuzen te maken tussen de verschillende elementen ervan (dus: ecosysteemdiensten) en zelfs om tijdelijk bepaalde grenzen te overschrijden, indien die overschrijdingen op een later moment kunnen worden gecompenseerd. Maar tot zo'n samengestelde milieugebruiksruimte zal het niet snel kunnen komen. Daarom lijkt mij een stapsgewijze aanpak waarbij telkens voor één of enkele ecosysteemdiensten de milieugebruiksruimte wordt bepaald en verdeeld, de aangewezen weg.

Ik noem u twee voorbeelden. Als eerste de afspraken die jaarlijks in de International Whaling Commission worden gemaakt over de aantallen walvissen van verschillende soort die mogen worden gevangen. Hiermee wordt feitelijk op mondiaal niveau vastgesteld hoe groot de ruimte is om in de oceanen gebruik te maken van de ecosysteemdienst 'walvissen' (voor consumptie of wetenschappelijk onderzoek). Deze milieugebruiksruimte is het resultaat van intensieve onderhandelingen tussen diverse landen. Wetenschappelijke gegevens over de stand van de walvispopulaties en de minimaal vereiste omvang om het voortbestaan ervan te kunnen verzekeren, spelen hierbij een belangrijke rol, maar zijn niet allesbepalend. Als tweede het Kyoto-Protocol (1997) waarin afspraken tussen 37 industrielanden en de Europese Unie zijn vastgelegd over een in de periode 2008-2012 te realiseren reductie van de uitstoot van broeikasgassen en ieders aandeel hierin. Hiermee is voor het eerst op mondiaal niveau in de vorm van emissieplafonds vastgesteld welke ruimte er wereldwijd voor de verdragspartijen is om gebruik te maken van de mogelijkheid die de atmosfeer biedt om broeikasgassen op te vangen en te verwerken, die vrijkomen bij productie, consumptie en transport. Ook deze milieugebruiksruimte is het resultaat geweest van politieke onderhandelingen op basis van wetenschappelijke gegevens.

Deze twee voorbeelden laten zien dat de milieugebruiksruimte niet een objectief vast te stellen en onveranderlijk samenstel van randvoorwaarden is voor het menselijk handelen in relatie tot het milieu. Het gaat in beide gevallen om een politiek compromis dat voor een bepaalde tijd grenzen stelt aan de mogelijkheden om gebruik te maken van een of meer ecosysteemdiensten. Dit politieke karakter heeft als risico dat meer gebruiksruimte wordt geboden dan op zuiver wetenschappelijke gronden wenselijk zou zijn. Maar hier staat tegenover dat de kans klein is dat de uitkomst economische ontwikkeling onmogelijk maakt. Opschoor en Weterings hebben erop gewezen dat samenlevingen hun eigen milieugebruiksruimte kunnen uitbreiden door te leren nieuwe natuurlijke hulpbronnen te gebruiken, bijvoorbeeld de zon als energiebron, en de achtergang van het milieu beter tegen te gaan.<sup>23</sup> En dat in gevallen waarin de grenzen van de milieugebruiksruimte hard zijn, samenlevingen technologieën kunnen ontwikkelen waarmee efficiënter gebruik kan worden gemaakt van natuurlijke hulpbronnen of van het zelfreinigend vermogen van het milieu. Ook kunnen

---

<sup>23</sup> Een voorbeeld is grootschalige afvang van bij productieprocessen vrijkomende CO<sub>2</sub> en opslag ervan in de ondergrond (capture and storage).

zij alternatieve productie- en consumptiepatronen ontwikkelen die hen in staat stellen om binnen hun milieugebruiksruimte te blijven.

In het tweede Nationaal Milieubeleidsplan (1993) werd aangekondigd dat de mogelijkheid tot operationalisering van de milieugebruiksruimte zou worden verkend.<sup>24</sup> Dit heeft in de daarop volgende jaren geleid tot diverse studies die op een aantal terreinen meer inzicht gaven in de grenzen van de milieugebruiksruimte en uitwezen dat het concept zich in beginsel leende voor praktische toepassing.<sup>25</sup> Hoewel de regering en het parlement er blijk van hebben gegeven te beseffen dat de grenzen van de milieugebruiksruimte uiteindelijk politieke grenzen zijn, heeft de milieugebruiksruimte als zodanig nog geen plaats gekregen in ons milieurecht.<sup>26</sup> Op Europees niveau is dit evenmin het geval. Wel kunnen de nationale emissieplafonds voor stoffen die verzuring en blootstelling aan ozon op leefniveau veroorzaken, die in de zogenoemde NEC-richtlijn (2001/81/EG, Pb 2001 L 309/22) zijn vastgesteld, als een milieugebruiksruimte worden opgevat. Om stelselmatig te kunnen bepalen in welke mate de ecologische voetafdruk van ons land moet worden verkleind in relatie tot allerlei ecosysteemdiensten, is het volgens mij nodig dat het nationale en het Europese milieurecht op dit punt worden aangevuld. Maar wat zou zo'n regeling moeten inhouden?

#### 4 Benodigd instrumentarium

Duurzame instandhouding en, waar mogelijk, vergroting van ecosysteemdiensten ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties is een publiek belang. Dit brengt volgens mij mee dat de zorg en uiteindelijke verantwoordelijkheid hiervoor berusten bij de overheid – op nationaal, regionaal en

<sup>24</sup> *Nationaal Milieubeleidsplan 2. Het milieu als maatstaf*, Kamerstukken II 1993/94, 23 560, nr. 1-2, p. 52.

<sup>25</sup> *Met recht verantwoordelijk! Discussienota over de toekomst van een op duurzame ontwikkeling gerichte milieuwetgeving in een verantwoordelijke samenleving*, Kamerstukken II 2000/01, 27 664, nr. 1-2, p. 13; zie ook E.L. Mantz-Thijssen, *Besluitvormingsprocessen inzake milieugebruiksruimte*, Den Haag: Ministerie van VROM 1995 (Publikatiereeks Milieustrategie 1995/2); J.M. Vleugel, *De milieugebruiksruimte voor duurzaam verkeer en vervoer. Een verkenning voor toepasbaarheid voor beleid*, Delft: Delftse Universitaire Pers 1995; G. van Rossum & C. Luttkhuis, *Toepassingsmogelijkheden milieugebruiksruimte*, Hilversum: SARV International 1996; M. Spanjersberg, *Bos duurzaam verdelen* (werkdokument), Den Haag: Spanjersberg & Pe 1996; N. van der Grijp e.a., *Vissen in de Natuur, Een inventarisatie van opvattingen over het toekomstig beheer van de milieugebruiksruimte van de Noordzee*, Den Haag: Ministerie van VROM 1997 (Publikatiereeks Milieustrategie 1997/2).

<sup>26</sup> Bij de behandeling van de VROM-begroting 2000 in de Eerste Kamer werd gediscussieerd over de vraag of er absolute grenzen zijn aan het toestaan van milieubelasting. Daarbij kwam naar voren dat het uiteindelijk gaat om politieke grenzen, maar dat in politieke zin er zeker ook absolute grenzen zijn: schaarste, vraagstukken van verdeling, de gezondheid van mensen, biodiversiteit (Handelingen I 1999/00, 21 maart 2000, blz. 21/925).

mondiaal niveau –, waarmee ik niet wil zeggen dat de overheid hieraan als enige invulling moet geven. Omdat het bij ecosystemendiensten voor een deel gaat om verhandelbare economische goederen, is er alle reden om de markt hierbij een belangrijke rol te geven. Maar wanneer de markt tekortschiet<sup>27</sup> of de ‘belangen van de toekomst’ op de markt ondervetegenwoordigd zijn,<sup>28</sup> zal de overheid moeten optreden. Dit betekent dat de overheid in elk geval moet beschikken over toereikende bevoegdheden, instrumenten en institutionele voorzieningen, waarmee op basis van een lange-termijndenken:

- met betrekking tot allerlei ecosystemendiensten de milieugebruiksruimte kan worden *vastgesteld* en wel op verschillende niveaus: mondiaal, regionaal en nationaal,
- de vastgestelde milieugebruiksruimte en hiermee samenhangende noodzakelijke reducties op een niet-vrijblijvende manier kunnen worden *verdeeld* tussen landen en binnen landen,
- degenen die gebruik (willen) maken van ecosystemendiensten, kunnen worden *gestuurd* met het oog op het effectueren van de afgesproken verdeling van de milieugebruiksruimte en reducties,
- de milieugebruiksruimte en de bijbehorende ecosystemen zorgvuldig kunnen worden *beheerd*, met het oog op instandhouding en, waar mogelijk, vergroting van de ecosystemendiensten, en
- inbreuken op de milieugebruiksruimte, waaronder ontduiking van verplichte reducties in het gebruik van ecosystemendiensten en misbruik van rechten op en illegale handel in ecosystemendiensten, effectief kunnen worden tegengegaan en bestraft met behulp van *handhaving*.

Om wat meer te kunnen zeggen over de aard van het instrumentarium, wil ik eerst nagaan welke uitgangspunten in dit verband van belang zijn.

## 5 Uitgangspunten

Op de Conferentie over Milieu en Ontwikkeling, die in 1992 in Rio de Janeiro werd gehouden, is door de meeste landen, waaronder Nederland, een verklaring met 27 beginselen voor duurzame ontwikkeling onderschreven (Verklaring van Rio).<sup>29</sup> Een aantal lijkt mij bij uitstek relevant als uitgangspunt voor de ontwikkeling en toepassing van het instrumentarium voor de verklei-

<sup>27</sup> N. Stern, ‘Markets and climate change’, *The Economist* van 20 november 2008.

<sup>28</sup> *Nationaal Milieubeleidsplan 4. Eén wereld en één wil: werken aan duurzaamheid* (Kamerstukken II 2000/01, 27 801, nr. 1 met bijlage), p. 69.

<sup>29</sup> Zie P.C. Gilhuis & J. Verschuuren, *De Nederlandse milieuwetgeving getoetst aan de Verklaring van Rio de Janeiro en Agenda 21. Lenen beginselen zich voor codificatie in de Nederlands wetgeving?*, Den Haag: Ministerie van VROM 1995, p. 158 (Publikatiereeks Milieubeheer 1995/2; hierna: Gilhuis & Verschuuren 1995).

ning van de ecologische voetafdruk. Bij de bespreking ervan maak ik gebruik van de beschouwingen van Piet Gilhuis, mijn eerste promotor, voor wiens inzet voor het milieurecht ik altijd veel waardering heb gehad, en zijn collega Verschuuren over de betekenis van de Verklaring van Rio voor ons milieurecht.

#### 1) Voorzorg

*Maatregelen om ernstige of onomkeerbare schade aan het milieu te voorkomen, mogen niet worden uitgesteld om de enkele reden dat er nog geen wetenschappelijke zekerheid bestaat over de milieugevolgen van een bepaalde activiteit.*<sup>30</sup>

Volgens Gilhuis en Verschuuren schuilt de betekenis van dit beginsel voor ons milieurecht in een vijftal kernelementen:

- De overheid, die een grondwettelijke plicht heeft om te zorgen voor de bescherming en verbetering van het leefmilieu (art. 21), is heel in het algemeen gehouden om het voorzorgsbeginsel toe te passen. Dit heeft tot gevolg dat men eerder ‘moet kunnen weten’ dat ‘nadelige gevolgen voor het milieu *kunnen* worden veroorzaakt’. Of, zoals de WRR het in zijn rapport *Onzekere veiligheid* heeft verwoord: onzekerheden en potentiële risico’s moeten op een alerte en actieve wijze worden opgespoord en serieus genomen en daarvoor moeten de nodige organisatorische middelen worden ingezet.<sup>31</sup>
- Voor een goede toepassing van het voorzorgsbeginsel is vooruitziende planning onontbeerlijk.
- Als het gaat om nieuwe problemen, waarvan de omvang nog niet goed te overzien is, moet zo snel mogelijk onderzocht worden in hoeverre met bestaande regelgeving eventuele schade aan het milieu kan worden tegengegaan, dan wel aanpassing van regelgeving noodzakelijk is.
- Het voorzorgsbeginsel noopt bestuursorganen om bij het nemen van beslissingen rekening te houden met wetenschappelijke onzekerheden.<sup>32</sup> Bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel moet voldaan worden aan de eis van proportionaliteit. Naarmate de te beschermen belangen groter zijn, is er meer ruimte om ook bij een grote wetenschappelijke onzekerheid kostbare preventieve maatregelen te nemen of te eisen.

---

<sup>30</sup> Beginsel 15. Zie Gilhuis & Verschuuren 1995, p. 39-49. Het voorzorgsbeginsel is oorspronkelijk afkomstig uit het Duitse milieurecht (*Vorsorgeprinzip*), maar heeft daar een bredere betekenis. Volgens het *Vorsorgeprinzip* moet milieubeleid niet gericht zijn op herstel van milieubedrijf en op het af weren van milieugevaarlijke stoffen, maar op het voorkomen dat milieubelastende situaties kunnen ontstaan.

<sup>31</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2008 (WRR Rapporten aan de Regering 82), p. 146; hierna: WRR 2008.

<sup>32</sup> In WRR 2008, p. 146, wordt de nadruk gelegd op het leren omgaan met onzekerheden.

De WRR voegt hieraan terecht toe dat het voorzorgsbeginsel ook betekenis heeft voor burgers en ondernemingen. ‘Vanuit het voorzorgsbeginsel bezien is eigen verantwoordelijkheid geen passief bezit, maar vraagt zij om activiteit’.<sup>33</sup>

2) Gemeenschappelijke, maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden van staten

*Staten dragen weliswaar gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen van duurzame ontwikkeling, maar er zijn verschillen in de mate waarin en de wijze waarop aan ieders verantwoordelijkheid invulling behoort te worden gegeven. Dit gelet op hun uiteenlopende bijdragen aan de achteruitgang van het milieu en de uiteenlopende mate waarin zij druk uitoefenen op het mondiale milieu en hun verschillend potentieel op technologisch en financieel gebied.*<sup>34</sup>

De VROM-Raad heeft in dit verband geconcludeerd dat het Nederlandse milieubeleid zich niet zou moeten beperken tot de effecten die in ons land merkbaar zijn, maar zich eveneens moet uitstrekken tot de milieudruk in het buitenland die het gevolg is van ons consumptiepatroon.<sup>35</sup> ‘Dit betekent dat in het beleid aandacht moet worden gegeven aan de gehele productie- en consumptieketen.’

Als bijkomend uitgangspunt kan ‘zelfvoorziening’ relevant zijn. In de Verklaring van Rio ziet dit specifiek op het ontmoedigen of voorkomen van het verplaatsen van milieugevaarlijke activiteiten en stoffen naar andere landen.<sup>36</sup> In mijn ogen zou het ook van toepassing kunnen zijn op situaties waarin een land voor de eigen behoeften een onevenredig groot beslag legt op schaarse milieuvorraden in andere landen.

Nederland consumeerde in 2005 ruim 5.300 ton tropische garnalen uit landen als Nigeria, Brazilië, Bangladesh, Indonesië, India en Vietnam. Hoewel de voetafdruk hiervan beperkt is, is de impact op de biodiversiteit van zowel in het wild gevangen als gekweekte garnalen groot. Wilde garnalen worden vaak met sleepnetten gevangen waarbij de zeebodem en viskraamkamers worden beschadigd en bedreigde diersoorten, zoals zeeschildpadden en zeepaardjes, als bijvangst worden gevangen. Het aandeel van gekweekte garnalen neemt de laatste jaren sterk toe. In landen als Bangladesh, Indonesië en Vietnam worden mangrovebossen gekapt voor de garnalen-aquacultuur. Mangrovebossen vervullen een belangrijke functie in kustbescherming, als kraamkamers voor vis en voor waterzuivering. Wereldwijd is de afgelopen twee decennia een derde van de mangrovebossen verdwenen. De garnalenteelt is hier voor 38% verantwoordelijk voor. Bron: WNF 2008.

<sup>33</sup> WRR 2008: p. 163.

<sup>34</sup> Beginsel 7. Zie Gilhuis & Verschuuren 1995, p. 16-21. Is uitgewerkt in het Kyoto-Protocol.

<sup>35</sup> VROM-Raad 1999, p.6.

<sup>36</sup> Beginsel 14. Zie Gilhuis & Verschuuren 1995, p. 96/97.

### 3) Duurzame productie en consumptie

*Om duurzame ontwikkeling en een hogere levensstandaard voor alle mensen te bereiken, moeten de staten niet-duurzame productie- en consumptiepatronen beperken en elimineren en een passend bevolkingsbeleid bevorderen.*<sup>37</sup>

Voor de Nederlandse situatie lijkt mij, gegeven de verwachtingen over een krimpend bevolkingsaantal, alleen het eerste element als uitgangspunt relevant. De omstandigheid dat ieder mens recht heeft op een duurzaam bestaan, zoals dit in de Verklaring van Rio als eerste beginsel is geformuleerd,<sup>38</sup> behoort bovendien mee te brengen dat bij verdeling en sturing recht moet kunnen worden gedaan aan de algemene uitgangspunten van ons sociaal bestel: 'eerlijk delen' en 'de sterkste schouders moeten de zwaarste lasten dragen'.

### (3) Externe integratie

*Milieubescherming moet worden geïntegreerd in besluitvormingsprocessen rond 'ontwikkeling', d.w.z. economische, sociale en ruimtelijke ontwikkeling.*<sup>39</sup>

Dit beginsel, dat bij ons bekend is als 'externe integratie', is in artikel 6 van het EG-Verdrag als volgt verwoord: 'De eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling.'<sup>40</sup>

### 4) De vervuiler/verbruiker betaalt

*De internalisering van milieukosten en het gebruik van economische instrumenten moeten worden bevorderd, op basis van het uitgangspunt dat de kosten van verontreiniging in beginsel voor rekening van de veroorzaker komen, met het oog op het algemeen belang en zonder internationale handel en investeringen te verstoren.*<sup>41</sup>

Het beginsel dat de vervuiler moet betalen, is al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw van betekenis voor het Nederlandse milieurecht. Door de Verklaring van Rio heeft het in het internationale milieurecht een plaats gekregen en is de strekking ervan verbreed. Oorspronkelijk was dit uitgangspunt erop gericht oneerlijke concurrentie en onzuivere prijsvorming van economische activiteiten en producten te voorkomen door te verzekeren dat de milieukosten van een activiteit of product voor rekening komen van de veroorzaker. In 1992 is

<sup>37</sup> Beginsel 8. Zie Gilhuis & Verschuuren 1995, p. 83-86.

<sup>38</sup> Beginsel 1. Zie Gilhuis & Verschuuren 1995, p. 67-71.

<sup>39</sup> Beginsel 4. Zie Gilhuis & Verschuuren 1995, p. 78-82.

<sup>40</sup> Zie J.H. Jans, 'Externe integratie in het Gemeenschapsrecht', *M&R* 1994/11, p. 294-299. Volgens Dhondt dient art. 6 EG-Verdrag zo te worden opgevat dat de milieueisen *in acht moeten worden genomen* bij het omschrijven en implementeren van niet-milieubeleid, opdat de milieudoelstellingen op hetzelfde niveau komen te staan als de eigenlijke doelstellingen van het andere beleid (N.M.L. Dhondt, 'Integratie van milieubescherming in andere beleidsterreinen. Theorie en praktijk in de EG', *TO* 2003/5, p. 161.). Zie ook N.M.L. Dhondt, *Integration of Environmental Protection into other EC Policies* (diss. Groningen), Groningen: Europa Law Publishing 2003.

<sup>41</sup> Beginsel 16. Zie Gilhuis & Verschuuren 1995, p. 50-57.

hieraan de wenselijkheid van het gebruik van economische instrumenten, naast of in plaats van gebods- en verbodsbepalingen, toegevoegd. In de context van de ecologische voetafdruk lijkt het mij overigens passend ook te spreken over 'de verbruiker betaalt'.

#### 5) Soevereiniteit

*Het soevereine recht van iedere staat tot het voor de eigen ontwikkeling exploiteren van de eigen milieuvorraden (natuurlijke hulpbronnen) wordt nadrukkelijk begrensd door de verantwoordelijkheid van iedere staat om zeker te stellen dat activiteiten die vallen binnen haar jurisdictie of beheer, geen schade zullen toebrengen aan het milieu van andere staten of van gebieden die vallen buiten iedere nationale jurisdictie.<sup>42</sup>*

Hoewel dit beginsel ziet op staten, is er veel voor te zeggen het mutatis mutandis ook van toepassing te achten op de individuele burgers, ondernemingen (afzonderlijk en in ketenverband), maatschappelijke organisaties en overheidsinstanties. Tegenover het recht dat zij hebben om – binnen de grenzen van de wet – zichzelf op de door henzelf gewenste wijze te ontplooiën en ontwikkelen, staat een maatschappelijke plicht om nadelige effecten voor hun sociale en fysieke omgeving te voorkomen. Dit wordt doorgaans aangeduid als 'eigen verantwoordelijkheid'. Keerzijde hiervan is dat de overheid niet tekort zal doen aan ieders recht op openbaarheid, participatie en rechtsbescherming, dat eveneens in de Verklaring van Rio is vastgelegd.<sup>43</sup>

## 6 Het instrumentarium nader beschouwd

### 6.1 Vaststelling milieugebruiksruimte en verdeling internationaal

Besluitvorming over de milieugebruiksruimte en de verdeling ervan vindt bij voorkeur *in eerste instantie* plaats op het niveau dat het meest passend is voor de desbetreffende ecosysteemdienst gezien de schaal van de vraag, het aanbod en de gevolgen van het gebruik (directe en indirecte). Voor het bepalen van de mate waarin de atmosfeer kan worden gebruikt om hierin broeikasgassen uit te stoten, of de mate waarin haaien voor de haaienvinnensoep kunnen worden gevangen, is het mondiale niveau aangewezen. Dit geldt ook voor besluiten over de mate waarin tropische regenwouden kunnen worden gekapt om te voorzien in de vraag naar tropisch hout. Voor afspraken over de mate waarin blauwvintonijnen, tong, schol of kabeljauw mogen worden gevangen, volstaat waarschijnlijk doorgaans het regionale niveau. Besluitvorming over de mate waarin in grensoverschrijdende rivieren afvalstoffen kunnen worden

<sup>42</sup> Beginsel 2. Zie Gilhuis & Verschuuren 1995, p. 72-74. Dit beginsel, dat zijn oorsprong heeft in de uitspraak in de Trail Smelter arbitragezaak tussen Canada en de VS (beslissing van 11 maart 1941, RIAA, dl 3, p. 1938), is voor het eerst als zodanig geformuleerd in art. 21 van de Verklaring van Stockholm 1972 (zie [www.unep.org](http://www.unep.org) onder nr. Doc.A/Conf.48/14).

<sup>43</sup> Beginsel 10. Zie Gilhuis & Verschuuren 1995, p. 22-38.

geloosd of aan zulke rivieren water kan worden onttrokken, is een zaak van de betrokken landen. Besluitvorming over de mate waarin grondwater kan worden onttrokken aan de bodem voor industriële of huishoudelijke doeleinden, is in de regel een zaak van landen zelf.

Wereldwijd wordt 75% van de visvoorraden die commercieel bevestigd worden, ten volle geëxploiteerd of overbevestigd. De totale voetafdruk van de Nederlandse visconsumptie is 2,6 miljoen gha. Dit lijkt relatief weinig, maar de impact op de biodiversiteit is groot. Een groot deel van de geconsumeerde vis bestaat uit soorten die commercieel overbevestigd worden, zoals kabeljauw, schol, tong, sardine en verschillende tonijnsoorten. Naast het gevaar voor overbevestiging hebben sommige vistechnieken een grote impact op de mariene biodiversiteit. Zo sterven dolfijnen, schildpadden en walvissen in de netten van vissers en zorgen sleepnetten voor beschadiging van zeebodems. Ten gevolge van vangstbeperkingen opgelegd door Nederlandse en Europese wetgeving wijken vissers uit naar Afrikaanse kustgebieden. Hier worden lokale vissers verdreven die op hun beurt weer alternatieve inkomstenbronnen moeten vinden. Bron: WNF 2008.

Bij het maken van internationale afspraken tot vaststelling en verdeling zouden, zo mogelijk, alle landen betrokken moeten zijn die belang hebben bij de desbetreffende ecosysteemdiensten. Omdat het hierbij vaak zal gaan over ecosysteemdiensten met grote economische betekenis, lijkt het mij zinvol te onderzoeken welke rol organisaties als de World Trade Organisation (WTO) en de OESO hierbij zouden kunnen spelen. De ervaring leert dat het uiterst moeilijk is om op wereldschaal zulke verdelingsafspraken te maken. Daarom doen landen die ernst willen maken met het terugdringen van hun eigen aandeel in de mondiale ecologische voetafdruk, er verstandig aan hierop niet te wachten en bij wijze van eerste stap naar een meer omvattende verdeling alvast afspraken te maken met gelijkgestemde landen. Zo is het gegaan bij de uitwerking van het Klimaatverdrag (*Trib.* 1992, 189), wat heeft geleid tot het Kyoto-Protocol.

Om voor een ecosysteemdienst de milieugebruiksruimte te kunnen vaststellen en vervolgens tussen landen te verdelen, zijn betrouwbare wetenschappelijke gegevens nodig. Gegevens over de feitelijke en de voor instandhouding ervan minimaal vereiste omvang van de ecosysteemdienst. En over de toestand waarin de basis voor die ecosysteemdienst verkeert en hoe die zich naar verwachting op middellange en lange termijn zal ontwikkelen. Ook zullen er gegevens moeten zijn over de mate waarin de mens de ecosysteemdienst zou kunnen benutten zonder tekort te doen aan de behoeften van de wilde flora en fauna en die van toekomstige generaties. Alsmede over de mate waarin en voor welke doeleinden de ecosysteemdienst nu wordt benut en in hoeverre op middellange en lange termijn een toename of afname wordt voorzien. Gegevens over eventuele alternatieven voor de ecosysteemdienst of over mogelijkheden om door efficiëntere benutting of gericht beheer de milieugebruiksruimte te vergroten, zijn ook van belang.

Bij de vaststelling en verdeling kunnen verschillende soorten afwegingen en beginselen een rol spelen. Ik denk aan de aanvaardbaarheid van de risico's ten gevolge van bovenmatige benutting of uitputting van de ecosysteemdienst of aantasting van de basis hiervoor (voorzorgsbeginsel). En aan vragen als wat een rechtvaardige verdeling is tussen de huidige en toekomstige generaties en tussen rijke en arme landen (gemeenschappelijke, maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid) en welke gebruiksdoeleinden voorrang verdienen (duurzame productie en consumptie).

Het Kyoto-Protocol laat zien dat vaststelling en verdeling niet volstaan. Ook zal moeten worden afgesproken hoe de overeengekomen reducties (kunnen) worden gerealiseerd.

Verder zijn bindende en uitvoerbare afspraken nodig over de wijze waarop de vinger aan de pols zal worden gehouden (monitoring), waar het gaat om de nakoming van de afspraken en de feitelijke ontwikkelingen in het milieu en de samenlevingen. Zulke afspraken moeten ook worden gemaakt over de organisatie van de handhaving, zowel in relatie tot de landen die zich aan de afspraken hebben gecommitteerd, als in relatie tot productie- en consumptieketens in verband met de kans op ontduiking, misbruik en illegale handelspraktijken (zie 6.5).

Voor het vastleggen van afspraken die in EU-verband zijn gemaakt, lijkt mij het EG-Verdrag een toereikende grondslag te bieden. Over het in het nationale recht vastleggen en uitwerken van afspraken waaraan ons land zich in internationaal verband heeft verbonden, kom ik nu te spreken.

## 6.2 Vaststelling milieugebruiksruimte en verdeling nationaal

Om zeker te kunnen stellen dat ons land een afspraak tot verdeling van de milieugebruiksruimte voor een bepaalde ecosysteemdienst kan nakomen, zal die afspraak moeten worden geïmplementeerd. Op de een of andere manier zullen de toegekende milieugebruiksruimte en bijbehorende reductietaakstelling moeten worden vastgesteld en verdeeld over de betrokken productie- en consumptieketens die gebruik maken van de ecosysteemdienst. Zo'n vaststelling en verdeling zijn uiteraard ook nodig in gevallen waarin ons land besluit zelfstandig voor een bepaalde ecosysteemdienst de milieugebruiksruimte te bepalen. Voor de vaststelling zijn er in beginsel twee mogelijkheden: het nationaal milieubeleidsplan (art. 4.3 Wet milieubeheer) en het hoofdstuk Milieukwaliteitseisen van de Wet milieubeheer.

In mijn ogen is in elk geval het nationaal milieubeleidsplan een passend instrument. Niet alleen omdat hiermee bij de vaststelling en verdeling kan worden gezorgd voor afstemming tussen de milieugebruiksruimten voor verschillende ecosysteemdiensten en tussen de te realiseren reducties. Het is ook een logisch kader omdat volgens de wet het in dit plan te formuleren milieubeleid onder meer gericht dient te zijn op 'een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarmee voor toekomstige genera-

ties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien.' (art. 4.3, tweede lid). Door hierin voor een of meer ecosysteemdiensten de voor Nederland beschikbare milieugebruiksruimte en bijbehorende reducties vast te stellen in de vorm van doelstellingen van het rijksbeleid, krijgen zij een bindende werking. Bij het nemen van bij wet aangewezen besluiten op rijksniveau dient hiermee rekening te worden gehouden, wat ruimte laat om er gemotiveerd van af te wijken. Onderzocht zou moeten worden of dit in alle gevallen wel gewenst is en of de werking ervan zich steeds zou kunnen beperken tot de aangewezen besluiten. Voor een verdergaande en meer specifiek gerichte werking is de regering aangewezen op de regeling van milieukwaliteitseisen. Maar of die nu in alle opzichten toereikend is, zou moeten worden onderzocht. Ik sluit niet uit dat aanvullende bepalingen nodig zijn om met behoud van de systematiek, in gevallen waarin niet kan worden volstaan met milieukwaliteitseisen, *milieugebruikseisen* te kunnen vaststellen.

Nederland is een van de grootste importeurs en verwerkers van palmolie ter wereld. Bijna 2,9 miljoen gha is nodig voor de productie van palmolie, palmpitolie en palmpitmeel die door Nederland worden verwerkt in de voedings-, cosmetische, chemische en veevoerdustrie. Een deel van deze geïmporteerde grondstoffen wordt in verwerkte producten weer geëxporteerd. Ruim 90% van de Nederlandse import van palmolie komt uit Indonesië en Maleisië. In deze landen is de productie van palmolie één van de voornaamste oorzaken voor de ontbossing en aantasting van veengebieden. Veel van de ontbossing gebeurt illegaal en binnen de grenzen van natuurparken. Door de ontbossing en habitatvernietiging worden verschillende diersoorten, zoals de orang-oetan, de olifant, de Sumatraanse tijger en de neushoorn met uitsterven bedreigd. Bron: WNF 2008

Hoe zou de ruimte tot benutting van een ecosysteemdienst op een praktische manier kunnen worden verdeeld? Ik denk dat een systeem van verhandelbare *milieugebruiksrechten* voor ecosysteemdiensten, naar het voorbeeld van de emissierechten voor broeikasgassen, voor ondernemingen de voorkeur verdient boven andere denkbare oplossingen. Dit sluit aan bij de in de Verklaring van Rio uitgesproken voorkeur voor het gebruik van economische instrumenten en maakt ondernemingen bewust van de consequenties van hun keuzen voor het milieu. Overigens sluit ik niet uit dat in de toekomst zal blijken dat voor bepaalde ecosysteemdiensten ook aan consumenten milieugebruiksrechten zouden kunnen of moeten worden gegeven. Maar hiermee is nog niet de vraag beantwoord hoe die milieugebruiksrechten worden verdeeld.

Het lijkt mij dat die verdeling het best in twee rondes zou kunnen gebeuren. Eerst zou op rijksniveau, naar het voorbeeld van de verdeling van de rijksfinanciën, de milieugebruiksruimte moeten worden verdeeld over de departementen die verantwoordelijk zijn voor productie- en consumptieketens die belang hebben bij de desbetreffende ecosysteemdienst. Vervolgens zouden de betrokken ministers het aan hun departement toegekende deel in de vorm van milieugebruiksrechten nader moeten verdelen (zie 6.3).

In mijn ogen zijn het nationaal milieubeleidsplan en het bijbehorende nationaal milieuprogramma bij uitstek geschikt voor de eerste verdelingsronde. De voorbereiding van dit plan vertoont qua systematiek enige overeenkomst met die van de rijksbegroting. In dit geval is het de minister van VROM, die, tezamen met de ministers van V&W, LNV en EZ als milieuministers, het nodige te verdelen heeft – zoet en zuur – en voor de opgave staat over die verdeling overeenstemming te bereiken met alle andere betrokken bewindslieden. Een wettelijk obstakel om langs deze weg tot een verdeling te komen, is er in mijn ogen niet. Wel is het de vraag of zowel de bevoegdheden van de minister van VROM en de andere milieuministers als de ondersteunende voorzieningen voldoende zijn om op rijksniveau tot een behoorlijke verdeling te kunnen komen. De afspraken in de tot nu toe verschenen nationaal milieubeleidsplannen hebben in het algemeen een veel vrijblijvender karakter dan de afspraken die in de rijksbegroting worden vastgelegd, en dan voor het verkleinen van de ecologische voetafdruk nodig is. Die vrijblijvendheid wordt volgens mij in hoofdzaak verklaard door twee omstandigheden.

De eerste is de geringe bereidheid van sectorministers om, conform het beginsel *externe integratie*, zelf de volle verantwoordelijkheid te nemen voor de milieugevolgen veroorzaakt door de onder hen vallende productie- en consumptieketens. De tweede omstandigheid is dat de minister van VROM bij de voorbereiding van een nationaal milieubeleidsplan en bij de bewaking van de uitvoering ervan, over minder bevoegdheden en structurele ondersteuning beschikt dan de minister van Financiën bij het voorbereiden en bewaken van de rijksbegroting.<sup>44</sup> De institutionele maatregelen die bij het aantreden van het vierde kabinet-Balkenende in 2007 zijn getroffen om het kabinetsbeleid meer te richten op duurzame ontwikkeling, hebben hierin, zoals het er nu naar uitziet, niet wezenlijk verandering gebracht.<sup>45</sup> Een en ander is op zichzelf niet verwonderlijk, want voor het terrein van het milieubeheer zijn de verantwoordelijkheden van de verschillende ministers veel minder duidelijk vastgelegd dan voor het terrein van de overheidsfinanciën. De Comptabiliteitswet 2001 verschaft niet alleen de minister van Financiën een sterke positie, zij legt ook de verantwoordelijkheid voor het beheer van de begroting van hun eigen departement uitdrukkelijk bij de diverse ministers (art. 19, eerste lid). Het lijkt mij dan ook de moeite waard om te onderzoeken wat geleerd kan worden van de verdeling en het beheer van de rijksfinanciën.

De door mij geschetste systematiek vertoont op een aantal punten een sterke overeenkomst met het voorstel voor een Klimaatwet dat enkele milieuorgani-

<sup>44</sup> De minister van Financiën wordt bij de voorbereiding van de rijksbegroting bijgestaan door het Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting. Voor deze minister houdt de Inspectie der Rijksbelastingen toezicht op de uitvoering van de rijksbegroting.

<sup>45</sup> De Raad Duurzame Leefomgeving is één van de zeven onderraden van de ministerraad. Coördinerend bewindspersoon voor de Duurzame Leefomgeving is de minister van VROM (Verantwoordingsbrief 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 472, nr. 1).

saties in 2008 hebben gepubliceerd.<sup>46</sup> Verschillen zijn er ook. Zo wordt een wettelijke opdracht aan de regering bepleit om onomkeerbaar en lineair stapsgewijs de Nederlandse uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van de uitstoot in 1990 terug te dringen, onder vastlegging van de in 2020, 2030, 2040 en 2050 te bereiken reductietaakstellingen (art. 2). Verder wordt een belangrijke rol toebedacht aan de minister-president met het oog op de coördinatie. Hoewel ik veel waardering heb voor dit initiatief en inhoudelijk de wenselijkheid van de voorgestelde instrumenten in grote lijnen onderschrijf, ben ik geen voorstander van een aparte Klimaatwet. Behalve het belang van het tegengaan van verdere fragmentatie van de milieuwetgeving, is voor mij een belangrijke overweging dat een zoveel mogelijk geïntegreerde benadering van het vraagstuk van de te grote ecologische voetafdruk de beste voorwaarden schept om die te kunnen verkleinen.

### 6.3 Sturing

Wanneer de milieugebruiksruimte voor een ecosysteemdienst is verdeeld over de departementen, is het aan de betrokken sectorministers om het hun toekomende deel, met inbegrip van de reductietaakstelling, nader te verdelen over productie- en consumptieketens en maatregelen te treffen om effectuering ervan te kunnen verzekeren.

Die verdeling zou volgens mij zoveel mogelijk moeten gebeuren door het verkopen, al dan niet door middel van een veiling, van verhandelbare *milieugebruiksrechten*. Verkoop doet het meest recht aan het beginsel *de vervuiler/verbruiker betaalt*. Het karakter van een milieugebruiksrecht kan verschillen, dit is afhankelijk van het soort ecosysteemdienst. Milieugebruiksrechten kunnen o.a. zijn het recht om zich van een bepaalde hoeveelheid specifiek afval te ontdoen door uitstoot of export naar andere landen, het recht om een bepaalde hoeveelheid specifieke natuurlijke hulpbronnen te winnen, te vangen of op andere wijze te oogsten, het recht om bepaalde hoeveelheden specifieke natuurlijke hulpbronnen toe te passen, of het recht om een bepaalde hoeveelheid ruimte te gebruiken. Voorkomen zou moeten kunnen worden dat de beschikbare rechten geheel worden verdeeld over bestaande bedrijven, opdat er ruimte overblijft voor nieuwkomers. Ook zou moeten kunnen worden gezorgd voor een rechtvaardige en in het licht van de beoogde duurzame ontwikkeling meest passende verdeling. Met dat laatste wil ik aangeven dat de verdeling gebruikt zou moeten kunnen worden om niet-duurzame vormen van productie en consumptie tegen te gaan en duurzame vormen te bevorderen. Als niet-duurzaam beschouw ik in dit verband die productieve en consumptieve activiteiten die wat betreft de omvang van emissies en vrijkomend afval, verbruik van natuurlijke hulpbronnen of ruimtegebruik structureel meer beslag leggen op ecosysteemdiensten dan hun toekomt. Naarmate activiteiten structureel

---

<sup>46</sup> Zie [www.klimaatwet.nu](http://www.klimaatwet.nu). Initiatiefnemers: Milieudefensie, Stichting Natuur en Milieu en Jongeren Milieu Aktief.

minder beslag leggen op ecosysteemdiensten dan waarop zij recht hebben, zijn ze in mijn ogen duurzamer. Bij de verdeling zou, ten slotte, tevens rekening gehouden moeten kunnen worden met zowel *direct* als *indirect* gebruik van een ecosysteemdienst. Als direct gebruik zie ik benutting van in het eigen land voorhanden natuurlijke hulpbronnen, ruimte en mogelijkheden tot emissies naar de lucht, in het water of in de bodem. Bij indirect milieugebruik wordt beslag gelegd op elders in de wereld aanwezige natuurlijke hulpbronnen, ruimte en emissiemogelijkheden.

Ik realiseer mij dat aan een stelsel van verhandelbare milieugebruiksrechten voor allerlei ecosysteemdiensten veel haken en ogen zitten en dit ook veel vragen oproept. Daarom zal er uitgebreid onderzoek moeten worden gedaan door economen en juristen, mede aan de hand van de eerste ervaringen met het stelsel van emissierechten broeikasgassen, voordat tot invoering hiervan kan worden besloten.

De voetafdruk van de Nederlandse consumptie van papier en pulp is 2,9 miljoen gha. Ongeveer 10% van de Nederlandse papieren pulpimport komt direct uit Finland. De houtkap voor de papierproductie in het noorden van Finland bedreigt de resterende kleine gebieden oerbos die van groot belang zijn voor de lokale bevolking. Daarnaast is een deel van het in Finland geproduceerde papier gemaakt van hout afkomstig uit Rusland, waarvan de legaliteit vaak niet aantoonbaar is. Illegaal gekapt hout uit Rusland kan ook via uit Duitsland geïmporteerd papier op de Nederlandse markt terechtkomen. Van het in Nederland geconsumeerde papier (excl. karton) was in 2005 0,7% FSC-gecertificeerd. In 2005 werd ruim 80% van het geconsumeerde papier hergebruikt. Bron: WNF 2008.

Hoe aantrekkelijk een stelsel van verhandelbare milieugebruiksrechten ook lijkt te zijn, zekerheid dat dit onder alle omstandigheden de gewenste resultaten oplevert, is er niet. De ervaringen met het stelsel van emissiehandel broeikasgassen dat nog maar enkele jaren in werking is, zijn nog beperkt en niet in alle opzichten positief. Dit behoort volgens mij mee te brengen dat de betrokken ministers moeten beschikken over (aanvullende) bevoegdheden en instrumenten om, zo nodig, in te grijpen en op andere wijze noodzakelijke reducties in of compensaties voor het gebruik van ecosysteemdiensten te bevorderen of zelfs af te dwingen. Zoiets zal in elk geval ook nodig zijn voor situaties waarin verhandelbare milieugebruiksrechten niet kunnen worden ingezet, bijvoorbeeld bij het gebruik van ecosysteemdiensten door consumenten. Bij andere sturingsinstrumenten moet behalve aan financiële instrumenten als subsidies, kredietgaranties en fiscale maatregelen, onder meer worden gedacht aan het stellen van te handhaven grenzen (gebods- en verbodsbepalingen). Belangrijk in dit verband is de constatering van de SER vorig jaar, onder verwijzing naar de anticorruptiewetgeving uit 2001,<sup>47</sup> dat ook Nederlandse bedrijven die in het buitenland opere-

<sup>47</sup> Art. 178a Wetboek van Strafrecht, ingevoerd bij Wet van 13 december 2000, *Stb.* 616. De wetwijziging werd nodig na ondertekening van een aantal verdragen.

ren, aan Nederlandse wetten kunnen worden gebonden.<sup>48</sup> Bovendien zouden volgens de SER Nederlandse ondernemingen moeten worden aangesproken op hun (niet-wettelijke) plicht tot maatschappelijk verantwoord ondernemen, met betrekking tot zowel de eigen activiteiten als de uitoefening van zeggenschap in dochterondernemingen en directe invloed in de keten (toeleveranciers, onderaannemers, afnemers). Nederlandse bedrijven die in het buitenland opereren, kunnen door de Nederlandse overheid worden aangesproken op hun eigen productiefaciliteiten en die van hun toeleveranciers.

In het licht hiervan vraag ik mij af of het verstandig en nodig was om in Richtlijn 2003/87/EG inzake de handel in emissierechten broeikasgassen andere instrumenten uit te sluiten, waaronder het via vergunningen of algemene regels grenzen stellen aan de uitstoot van kooldioxide door onder de richtlijn vallende inrichtingen.<sup>49</sup> Overigens laat de interne markt volgens mij meer ruimte voor eigen initiatieven dan vaak wordt aangenomen. In gevallen waarin het gebruik van andere instrumenten niet uitdrukkelijk is uitgesloten, biedt het EG-Verdrag lidstaten de mogelijkheid om, ter wille van bijvoorbeeld verkleining van de ecologische voetafdruk, te experimenteren met sturing van productie- en consumptieketens door middel van tijdelijke staatssteun.<sup>50</sup> Het recente arrest van het Europese Hof van Justitie inzake verplichte roetfilters voor dieselauto's laat zien dat er ook ruimte kan zijn voor eigen brongerichte eisen.<sup>51</sup>

Een andere kanttekening is dat het geven van bevoegdheden en instrumenten aan sectorministers op zichzelf nog geen garantie is dat die goed worden ingezet. Zo heeft de Algemene Rekenkamer vorig jaar geconcludeerd dat het – op het Gemeenschappelijk Visserijbeleid van de EU gebaseerde – ‘Nederlandse visserijbeleid vanuit ecologisch oogpunt niet streng genoeg is om de ambities gericht op betere bescherming van de visstand en de biodiversiteit in de Noordzee te kunnen waarmaken. Bij de beleidskeuzes die in de praktijk worden gemaakt, hebben economische belangen de overhand. Zowel de economische positie van de visserijsector als de ecologische situatie in de Noordzee verslechteren daardoor.’<sup>52</sup>

<sup>48</sup> Sociaal-Economische Raad, *Duurzame globalisering: een wereld te winnen*, Den Haag: SER 2008 (advies 2008/06; [www.ser.nl/adviezen](http://www.ser.nl/adviezen); hierna: SER 2008), p. 169-237; zie ook de uitgebreide kabinetsreactie die Staatssecretaris Heemskerk, mede namens de Minister van SZW, op 6 januari 2009 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden (Kamerstukken II 2008/09, 26 485, nr. 63).

<sup>49</sup> Volgens de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) heeft dit ertoe geleid dat sinds 2005 de inspanningen van bedrijven in Rijnmond op het vlak van energiebesparing zijn teruggelopen (mondelinge mededeling directeur, april 2008).

<sup>50</sup> Communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu (Pb 2001 C 37/3). Zie J.H. Jans & H.H.B. Vedder, *European Environmental Law*, Groningen: Europa Law Publishing 2008, p. 287-299.

<sup>51</sup> EG Hof van Justitie, 6 november 2008, nr. C-405/07.

<sup>52</sup> Algemene Rekenkamer, *Duurzame visserij*, Kamerstukken II 2008/09, 31 748, nr. 2, p.12 (hierna: AR 2008). Zie ook K.L. Markerink, *Transnationale handhaving op de Noordzee* (afstudeerscriptie UvA) 2008 (hierna: Markerink 2008).

## 6.4 Beheer

Een vastgestelde milieugebruiksruimte en de onderdelen van het milieu die hiervoor de basis vormen, behoeven een actief beheer. Bij vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen die door een bovenmatig verbruik in kwantitatief of kwalitatief opzicht onder het voor duurzame instandhouding gewenste niveau zijn gekomen, zal dit beheer allereerst moeten worden gericht op bescherming en herstel. Volgens Diamond zou de wereld zijn huidige verbruik van houtproducten, vis en schaaldieren niet hoeven te verminderen, maar dit lang kunnen volhouden en zelfs uitbreiden, indien de bossen en visbestanden op de aarde op de juiste manier zouden worden beheerd.<sup>53</sup>

De Nederlandse consumptie van houtproducten (exclusief brandhout, papier en pulp) heeft een voetafdruk van 2,9 miljoen gha. De helft hiervan bestaat uit gezaagd hout. Hiervan komt 19% direct uit landen met tropische regenwouden. De grootste leverancier van tropisch hardhout is Maleisië met 70%. Andere landen van herkomst zijn Brazilië, de Democratische Republiek Congo (DRC), Kameroen en Myanmar. Niet-duurzame houtkap in deze landen vormt een grote bedreiging voor veel planten- en diersoorten. Naast deze directe import importeert Nederland ook veel tropisch hardhout via België. Bijna 10% van het geïmporteerde gezaagde hout komt direct uit Rusland. Aangezien ongeveer tweederde van het totale aantal planten- en diersoorten op de wereld in bossen voorkomt, vormt niet-duurzame houtkap een belangrijke bedreiging voor de mondiale biodiversiteit. In 2005 was 13% van het timmerhout op de Nederlandse markt FSC gecertificeerd. Bron: WNF 2008.

Beheer van tropische bossen zal vooral moeten worden gericht op het voor langere tijd of blijvend van boskap vrijwaren van bepaalde soorten of delen van het tropisch regenwoud en het uitbreiden van het bosareaal. De aanleg van plantages kan ook een zinvolle beheersmaatregel zijn om de druk op het natuurlijke bos te verminderen, mits hiervoor niet eerst tropisch bos wordt gekapt. Ook het bevorderen van de ontwikkeling en toepassing van duurzame alternatieven voor tropisch hout kan leiden tot vermindering van de druk op de tropische bossen.<sup>54</sup> Bij visbestanden kan goed beheer onder meer betekenen dat bepaalde soorten of delen van oceanen of zeeën voor een bepaalde periode of zelfs blijvend worden gevrijwaard van bevissing. Om de druk op de natuurlijke visbestanden te verminderen, kan beheer ook worden gericht op het bevorderen van viskwekerijen, hoewel dit ook niet zonder bezwaar is,<sup>55</sup> en vervanging van vis als grondstof – bijvoorbeeld in kattenvoer – door andersoortige, duurzame grondstoffen.

<sup>53</sup> Diamond 2005, p. 525.

<sup>54</sup> Volgens F. Vollenbroek in 'Geen grenzen aan de groei', *Milieu* 2006/5, p. 6-8, kan het gebruik van hout worden vervangen door abiotische materialen, zoals steen, staal of kunststoffen. Ook vezels en kunststoffen kunnen louter langs synthetische weg worden gemaakt uit abiotische grondstoffen, bijvoorbeeld door rechtstreekse productie uit (opgeslagen) CO<sub>2</sub> en waterstof dat is verkregen door elektrolyse van water met behulp van zonne-energie of andere abiotische energiebronnen.

<sup>55</sup> OECD, *Environmental Outlook to 2030*, Parijs: OECD Publishing 2008, p. 332-333.

Ook voor voorraden van niet-vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen, zoals olie, gas en metaalhoudende ertsen, kan een vorm van beheer nodig zijn om de druk erop te verminderen. Dit beheer moet vooral worden gericht op het, mede ten behoeve van toekomstige generaties, zoveel mogelijk op peil houden van de voorraden door efficiencyverbetering, hergebruik en compensatie van het verbruik ervan door het beschikbaar komen van duurzame alternatieven.<sup>56</sup> Het nauwkeurig bijhouden van de aanwezige voorraden en wat er aan wordt onttrokken in het licht van de hierover gemaakte verdelingsafspraken, en het meten van de effecten hiervan, alsmede het regelmatig evalueren van de effectiviteit van getroffen maatregelen tot herstel en instandhouding behoren eveneens onderdeel te zijn van een actief beheer van vernieuwbare en niet-vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen.

Het beheer moet in mijn ogen worden beschouwd als een opgave voor alle landen die belang hebben bij de desbetreffende ecosysteemdiensten. Dus niet alleen voor de landen die daarover zeggenschap hebben. Het beheer wordt bij voorkeur zoveel mogelijk gebaseerd op mondiaal of regionaal gemaakte afspraken. Dit kan ertoe leiden dat de feitelijke zorg voor bepaalde ecosysteemdiensten en bijbehorende ecosystemen wordt gelegd bij internationale organisaties, bij multinationals of ketens van bedrijven die een groot belang hebben bij de instandhouding ervan, of bij afzonderlijke landen of samenwerkende landen, die hierin worden ondersteund vanuit het mondiale of regionale niveau. Voor de lidstaten van de Europese Unie geldt dat het, alleen al vanuit een oogpunt van doelmatigheid, vaak de voorkeur zal verdienen dat de hoofdzaken van het beheer in Europees verband worden vastgelegd en het beheer, zo nodig, door de meest betrokken lidstaten of hierin werkzame particuliere organisaties gezamenlijk wordt uitgevoerd. Bij het wettelijk toedelen van de verantwoordelijkheid dat ecosysteemdiensten en bijbehorende onderdelen van het milieu goed worden beheerd, zou in mijn opvatting, behalve aan de ministers verantwoordelijk voor Milieubeheer, Natuurbeheer en Waterbeheer, ook moeten worden gedacht aan de betrokken sectorministers in verband met de samenhang tussen sturing en beheer. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een eventuele bestemming van de opbrengsten uit de verkoop door de overheid van milieugebruiksrechten ten gunste van beheer. Of aan een mogelijkheid voor ondernemingen of consumenten om het gebruik van bepaalde ecosysteemdiensten te compenseren door financiële bijdragen aan of investeringen in beheer.

Voor het bepalen van het niveau waarop het beheer van mondiale ecosysteemdiensten bij voorkeur wordt gelegd, kan een door de VROM-Raad gemaakt onderscheid<sup>57</sup> behulpzaam zijn:

---

<sup>56</sup> D.J. Wolfson, 'Geef economen wat milieugebruiksruimte', in: M. van Koten-Hertogs (red.), *De milieugebruiksruimte voorbij?* (Symposium bij het afscheid van Hans Opschoor als voorzitter van de Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek op 20 december 1995 in Den Haag), Rijswijk: Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek 1995 (Publikatie RMNO 1995/11), p. 9.

<sup>57</sup> VROM-Raad 1999, p. 26-27.

- a) Res communes of global commons (zeeën, ozonlaag, atmosfeer) die eigendom van niemand zijn en ook niet op de markt te koop zijn, terwijl ze wel overduidelijk van groot mondiaal belang zijn, met name door de ecosysteemdiensten die zij leveren. Voor deze voorraden is sprake van een (deels informele) collectieve verantwoordelijkheid. Regeling van het beheer via internationale afspraken ligt daarom voor de hand.
- b) Milieugoederen die op de wereldmarkt verhandeld worden. Hieronder vallen bijvoorbeeld landbouwproducten, hout en fossiele brandstoffen. Ook dit zijn mondiale voorraden, omdat via de markt iedereen er toegang toe heeft. Voor een duurzaam beheer van deze voorraden zal moeten worden gestreefd naar internationale afspraken.
- c) Voorraden die overal ter wereld voorkomen en een overduidelijk belang hebben, maar niet via de wereldmarkt verhandeld worden. Voorbeelden zijn zoet water en (dienstenverlenende) ecosystemen. Deze voorraden onttrekken zich min of meer aan internationaal beleid: geen enkel land kan zijn normen voor het beheer en gebruik ervan opleggen aan andere landen. Voor deze voorraden is nationaal beleid heel belangrijk. Via het binnenlands milieubeleid zou dan gezorgd moeten worden voor een beschaafd beheer: niet vermorsen, niet vervuilen. Op die manier kan elk land zijn eigen steentje bijdragen aan het mondiaal beheer.
- d) Voorraden die alleen in bepaalde landen voorkomen, maar wel van mondiaal belang geacht worden. Voorbeelden hiervan zijn lokale/regionale ecosystemen met een belangrijke mondiale functie zoals tropische bossen, en specifieke soorten. Voor Nederland betreft dit in het bijzonder de Waddenzee (kraamkamer). Dit zijn de voorraden die een cruciale rol spelen in het mondiale debat over biodiversiteit. Het beheer van deze voorraden is geheel een nationale aangelegenheid, er kan zelfs geen beroep worden gedaan op het argument 'een steentje bijdragen'. Vaak is juist het omgekeerde het geval: landen met natuurlijke rijkdommen die groot zijn omdat zij ze nog niet geëxploiteerd hebben, wensen geen inmenging van landen die hun eigen natuurlijke voorraden in het verleden al te gelde hebben gemaakt en nu dus kwijt zijn. Wanneer we vanuit Nederland dergelijke voorraden willen behouden, zullen we bereid moeten zijn voor het beheer te betalen.<sup>58</sup>

In het algemeen heeft de Nederlandse wetgever tot nu toe betrekkelijk weinig aandacht gehad voor de vraag wat voor een goed rentmeesterschap ten opzichte van de voor ons land belangrijke ecosysteemdiensten nodig is. Weliswaar biedt het milieurecht mogelijkheden tot beheer van het milieu als samenstel van ecosystemen, maar de instandhouding van soorten en natuur- en landschapswaarden is hierbij veelal de voornaamste doelstelling. Bovendien gaat het dan in

---

<sup>58</sup> In VROM-Raad 1999, p. 26-27 wordt gewezen op een vorm van internationale schuldsanering, waarbij een land een buitenlandse schuld aflost 'in natura', in de vorm van een beschermd natuurgebied (debt-for-nature swap).

hoofdzaak om beheer op het Nederlandse grondgebied en deel van het Continentaal Plat. Naarmate het belang van instandhouding van ecosysteemdiensten groter wordt, is er meer reden om beheersverantwoordelijkheid te nemen voor gebieden en soorten elders in de wereld en om vraagtekens te plaatsen bij het in ons land geïnstitutionaliseerde onderscheid tussen ‘natuur’ en ‘milieu’.

## 6.5 Handhaving

Voorzienbaar is dat waar ecosysteemdiensten schaars worden of meer onder druk komen te staan, de prijs ervan stijgt en de kans op ontduiking, misbruik en illegale handel toeneemt. Economische criminaliteit is nu al een groot probleem; in de toekomst zal dit probleem waarschijnlijk alleen maar groter worden, indien bij de vaststelling en verdeling en het beheer van de milieugebruiksruimte en de sturing van productie- en consumptieketens niet voldoende aandacht wordt gegeven aan het voorkomen en tegengaan ervan.

De hoofdredacteur van *Foreign Policy*, Naím, heeft op overtuigende manier beschreven hoe de globalisering van de economie in combinatie met deregulering, afschaffing van grenscontroles en nieuwe communicatiemiddelen als internet en gsm in de afgelopen vijftien jaar een enorme impuls heeft gegeven aan economische criminaliteit, vooral in de vorm van omvangrijke illegale handelsstromen op wereldschaal.<sup>59</sup> Mondiale netwerken spelen een cruciale rol bij de handel in niet alleen drugs, wapens, namaakproducten, mensen (vooral vrouwen en kinderen), menselijke organen, maar ook afvalstoffen, tropisch hout, beschermde dieren en planten en bij de bijbehorende witwaspraktijken. Om te overleven zien veel reguliere ondernemingen zich volgens Naím gedwongen met die netwerken relaties aan te gaan. Hierdoor raken de legale en illegale economie steeds meer verstrengeld en wordt het steeds moeilijker ze van elkaar te onderscheiden. Illegale markten worden gestimuleerd en in stand gehouden door de vraag van consumenten – personen en organisaties – vanuit de hele wereld naar goedkope of verboden producten en diensten.

Mede onder invloed van de neoliberale ideologie is het denken over handhaving en de wijze waarop hieraan in de praktijk gestalte wordt gegeven, niet meegegroeid met de feitelijke ontwikkelingen van de economische activiteiten, zowel de legale als de illegale.<sup>60</sup> Hierdoor zijn volgens Naím overheden nu niet bij machte de wereldwijde trend van niet-naleving en tekortschietend overheidstoezicht te keren, zo zij zich al van deze trend bewust zijn. Alleen al de omstandigheid dat nationale overheden nog nauwelijks grensoverschrijdend, laat staan mondiaal denken en opereren, maakt dat zij in een achterstandsposi-

<sup>59</sup> M. Naím, *Illicit: How smugglers, traffickers and copycats are hijacking the global economy*, New York: Anchor Books 2005 (hierna Naím 2005).

<sup>60</sup> Naím 2005, p. 218; N. Shover, ‘Zelfregulering door ondernemingen. Ontwikkeling, beoordeling en bange voorvoelens’, in: J.G. van Erp e.a. (redactie), *Toezicht en compliance* (Tijdschrift voor Criminologie 2008-2, themanummer), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 169-181.

tie verkeren ten opzichte van de illegale netwerken die dit wel doen. Die achterstand wordt nog vergroot door de sterke fragmentatie binnen elke overheid, zowel horizontaal als verticaal, en de uiterst geringe bereidheid om samen te werken en één lijn te kiezen.<sup>61</sup>

Dit onderstreept hoe belangrijk het is dat mondiale en regionale verdelingsafspraken telkens vergezeld gaan van afspraken over informatieuitwisseling, toezicht, opsporing en handhavend optreden en hiervoor te treffen voorzieningen. Zulke afspraken mogen niet vrijblijvend of moeilijk uitvoerbaar zijn en zullen volledig moeten worden geïmplementeerd. Nakoming van door landen aangegane verplichtingen zal, zo nodig, moeten kunnen worden afgedwongen. Sturingsmaatregelen zullen ook effectief moeten kunnen worden gehandhaafd en inbreuken hierop zullen op doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende wijze moeten kunnen worden bestraft. Hetzelfde geldt voor inbreuken op beheersregimes voor ecosystemendiensten.

Om effectief te kunnen zijn, zou de handhaving zoveel mogelijk moeten worden georganiseerd op een schaal die overeenkomt met de schaal waarop de relevante economische activiteiten en actoren zich bewegen. Dus variërend van mondiaal tot lokaal. Op dit moment is er echter nog nauwelijks juridisch-bestuurlijk instrumentarium voor handhaving op regionaal<sup>62</sup> en mondiaal niveau. Het zwaartepunt ligt op nationaal niveau. Dit is in mijn ogen een punt van grote zorg. De ruimte voor criminaliteit in de sfeer van ecosystemendiensten is onvoorstelbaar groot, met alle risico's voor de huidige en toekomstige generaties. Onderzoek naar mogelijkheden om hierin verandering te brengen, is dringend gewenst.

Hoe is het gesteld met onze eigen mogelijkheden tot handhaving van de milieugebruiksruimte? Eerlijk gezegd ben ik hierover, ondanks het uitgebreide arsenaal van bevoegdheden en instrumenten, niet al te positief. Het naast elkaar bestaan van twee verschillende handhavingssystemen zie ik als een structureel knelpunt. Het bestuursrechtelijke en het strafrechtelijke stelsel hebben elk een eigen rechtssysteem, structuur en cultuur, terwijl bovendien sprake is van een sterke versnippering van bevoegde instanties; vooral aan de bestuur-

<sup>61</sup> Fragmentatie en het gebrek aan mondiaal denken bij overheden zijn niet specifiek voor handhaving. Zij bemoeilijken evenzeer de inspanningen op mondiaal, regionaal en nationaal niveau om te komen tot verdeling, sturing en beheer ter verkleining van de ecologische voetafdruk.

<sup>62</sup> Een aanzet voor handhaving op Europees niveau biedt het Gemeenschappelijk Visserijbeleid. Hoewel aan de werking van dit handhavingssysteem nog het nodige ontbreekt (Markerink 2008, AR 2008), kunnen de opgedane ervaringen worden benut voor de handhaving in Europees verband van o.a. de EVOA (259/93/EG, Pb 1993 L 30/1) en CITES-Verordening (338/97/EG, Pb 1997 L 61/1). Om de controle te verbeteren heeft de Commissie in 2008 een voorstel voor een verordening gepresenteerd (COM (2008) 718 definitief en (2008) 721 definitief). Zie ook G.A. Biezeveld, 'Handhaving van Europees Milieurecht: bovenal een kwestie van organisatie', in: G.A. Biezeveld e.a., *Handhaving van milieurecht vanuit Europees perspectief* (Preadviezen en verslag van de 80<sup>e</sup> ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht op 25 juni 2003), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 59-84.

lijke kant.<sup>63</sup> Uitvoering van de voorstellen die de Commissie Mans vorig jaar heeft gedaan,<sup>64</sup> zal zonder twijfel de voorwaarden voor handhaving van het milieurecht verbeteren. Maar het is de vraag of dit ook voldoende zal zijn waar het gaat om de milieugebruiksruimte. Volgens mij zou onderzocht moeten worden wat er op het vlak van de handhaving nodig is ter veiligstelling van de milieugebruiksruimte voor allerlei ecosysteemdiensten. Daarbij zou in elk geval moeten worden gekeken naar voor- en nadelen van het eventueel integreren van beide handhavingssystemen en concentreren van een groot deel van de handhavingbevoegdheden en -taken bij een College van inspecteurs-generaal met een eigen handhavingdienst van voldoende omvang en met de benodigde expertise. Het OM zou zich in dat geval in hoofdzaak moeten richten op de internationale georganiseerde economische criminaliteit.

## 7 Agenda voor het komend decennium

De opgave om de mondiale ecologische voetafdruk te verkleinen, stelt alle samenlevingen, in het bijzonder die van de rijke landen, waaronder Nederland, voor moeilijke dilemma's. Kan het belang van de bescherming van mens en milieu bijvoorbeeld rechtvaardigen dat de overheid ingrijpt in het volume van specifieke vormen van productie, consumptie en transport, ten koste van de vrijheid van ondernemen en keuzevrijheid van consumenten? In feite hebben wij geen keus, want zoals Diamond het heeft uitgedrukt: 'a lower impact society is the most impossible scenario for our future – except for all other conceivable scenario's'.<sup>65</sup> Oplossingen of ideeën hiervoor zijn ten dele voorhanden. Het gaat er nu om dat we ervoor kiezen die in de praktijk te brengen, ook in het milieurecht.

De verkenning heeft laten zien dat er veel moet gebeuren om te bereiken dat de overheid, ondernemingen en burgers in staat zullen zijn onze ecologische voetafdruk in relatie tot allerlei ecosysteemdiensten terug te brengen tot de milieugebruiksruimte. De mogelijkheden die het milieurecht op nationaal, Europees en mondiaal niveau biedt, zullen ten volle moeten worden benut. Daarnaast zal er op die niveaus ook nieuw juridisch-bestuurlijk instrumentarium moeten worden ontwikkeld, op basis van goed onderzoek naar wat nodig is. Dit brengt mee dat de nationale wetgever de in de afgelopen vijftien jaar

<sup>63</sup> G.A. Biezeveld, 'Het handhavingstelsel voor de ordeningswetgeving: te veel verscheidenheid, te weinig eenheid', in: F.C.M.A. Michiels & E.R. Müller (red.), *Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006, p. 241-251.

<sup>64</sup> *De tijd is rijp, Advies van de commissie-Mans* (Onderzoeksteam Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving), Den Haag: 2008 (Bijlage bij de brief van de minister van VROM aan de Tweede Kamer d.d. 10 juli 2008, Kamerstukken II 2007/08, 22 343, nr. 201).

<sup>65</sup> Diamond 2005, p. 524. Deze uitspraak is geïnspireerd door het antwoord dat Winston Churchill ooit gaf op kritiek op de democratie: 'It has been said that Democracy is the worst form of government except all those other forms that have been tried from time to time.'

betrachte terughoudendheid met het maken van nieuwe regelgeving, zal moeten laten varen. De tijd is hiervoor in mijn ogen rijp, mede als gevolg van de kredietcrisis. Die heeft aangetoond dat de toekomst van onze samenleving niet verregaand kan worden overgelaten aan het vrije spel van maatschappelijke krachten. De vele initiatieven die door ondernemingen, burgers en maatschappelijke organisaties in onze samenleving en elders in de wereld worden genomen om productie- en consumptiepatronen in een duurzame richting om te buigen, zijn nodig en waardevol. Zij behoeven echter wel sturing door een kaderstellende, stimulerende en handhavende overheid, op verschillende schaalniveaus. Het vinden van de juiste balans tussen de inzet van de publieke en die van de private sector, blijft een moeilijke opgave. De uitkomst zal altijd sterk worden bepaald door de heersende en dus veranderlijke maatschappelijke opvattingen en economische omstandigheden. Daarom is het in mijn ogen niet verstandig om, wanneer de balans tijdelijk verschuift ten gunste van meer marktwerking, aan de overheid sturingsmiddelen te ontnemen, zoals de afgelopen jaren is gebeurd. Er moet voor worden gezorgd dat de overheid altijd kan beschikken over een uitgebreide en gevarieerde gereedschapskist om, wanneer dat nodig is, snel actief te kunnen optreden en bijsturen. Hierbij past overigens wel een waarschuwing: de wetgever moet nu niet vervallen in de fout die is gemaakt bij de opbouw van het stelsel van milieuwetten, door voor elk nieuw milieuprobleem een aparte wet te maken.<sup>66</sup>

Wat de verkenning ook heeft laten zien, is dat bij dit milieuvraagstuk, meer dan bij enig ander, het belang van het milieu en dat van de economie samen vallen. Dit biedt unieke kansen voor een gezamenlijke inzet van de betrokken ministers voor het ontwikkelen en toepassen van effectief instrumentarium ter verkleining van de ecologische voetafdruk. Daarom zou het een goede zaak zijn, als ten behoeve van de formatie van het volgende kabinet een concrete onderzoeks- en wetgevingsagenda wordt opgesteld voor de aanvulling van het milieurecht in het licht van de nieuwe milieuvraagstukken. Onderwerpen die in elk geval een plaats verdienen op deze agenda, zijn:

- 1) Bij of krachtens de wet vaststellen van de voor Nederland beschikbare milieugebruiksruimte met betrekking tot allerlei ecosysteemdiensten.
- 2) Wettelijke zorgplicht voor de diverse ministers gericht op het bereiken van een balans tussen het beslag dat de onder hun departement vallende productie- en consumptieketens leggen op ecosysteemdiensten van de aarde, en de vastgestelde milieugebruiksruimte.
- 3) Adequate wettelijke regeling voor het verdelen van de milieugebruiksruimte voor een ecosysteemdienst met bijbehorende reductietaakstellingen over de betrokken departementen naar het voorbeeld van de regeling van het beheer van de financiën van het Rijk in de Comptabiliteitswet 2001.

---

<sup>66</sup> Zie G.A. Biezeveld, *Duurzame milieuwetgeving. Over wetgeving en bestuurlijke organisatie als instrument voor behoud en verandering* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, p. 87-115.

- 4) Adequate wettelijke regeling van verhandelbare milieugebruiksrechten met betrekking tot ecosysteemdiensten en de verdeling ervan over (ketens van) ondernemingen, en andere middelen om het gebruik van ecosysteemdiensten in overeenstemming te kunnen brengen met de milieugebruiksruimte.
- 5) Wegnemen van – al dan niet wettelijke – belemmeringen voor het voorkomen of zoveel mogelijk tegengaan van niet-duurzame en het bevorderen van duurzame activiteiten; hiertoe behoren belemmeringen op het vlak van de rechtsmacht ten aanzien van handelingen (of voornemens hiertoe) in het buitenland, verricht door of onder (mede)zeggenschap van Nederlandse ondernemingen, burgers of maatschappelijke organisaties.
- 6) Uitbreiden of verbeteren van de wettelijke regelingen met betrekking tot het beheer van de milieugebruiksruimte en onderdelen van het milieu die hiervoor de basis vormen, gericht op instandhouding of herstel van ecosysteemdiensten. Het verruimen van de mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan beheer elders in de wereld, verdient hierbij ook aandacht.
- 7) Uitbreiden of verbeteren van het handhavingsbestel op nationaal, Europees en mondiaal niveau in het licht van wat er nodig is om de bevoegde instanties in staat te stellen voldoende *zicht* en *greep* te krijgen op ondernemingen, personen en organisaties die zich, al dan niet in georganiseerd of ketenverband, schuldig maken aan ontduiking, misbruik en illegale handel ten nadele van de voor Nederland beschikbare ecosysteemdiensten.

En en ander met inachtneming van de eerder door mij genoemde uitgangspunten.

Het kabinet zou er in mijn ogen verstandig aan doen om voor de opstelling van de wetgevingsagenda een onafhankelijke commissie van deskundigen in te stellen. Hieraan zou tevens moeten worden gevraagd om te bekijken hoe voor de uitwerking hiervan het binnen en buiten de overheid aanwezige potentieel aan juridisch-bestuurlijke, economische, natuurwetenschappelijke en ander-soortige expertise optimaal kan worden benut. De urgentie en complexiteit van het vraagstuk vergen in mijn ogen nieuwe vormen van samenwerking, waarbij niet het belang van de eigen organisatie, maar het belang van de samenleving op lange termijn voorop staat. Net zoals in de jaren zestig en zeventig advocaten, juristen van bedrijven en milieuorganisaties en wetenschappers hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van het milieurecht. Onder hen ook mijn gewaardeerde voorganger en tweede promotor, Kees Lambers, dankzij wie ik met het milieurecht in aanraking ben gekomen.

Verder zou het goed zijn dat het huidige of in elk geval het volgende kabinet, naast de activiteiten gericht op beperking van CO<sub>2</sub>-emissies, een begin maakt met een concrete aanpak tot verkleining van onze ecologische voetafdruk in relatie tot een tweetal natuurlijke hulpbronnen waarvan het Nederlandse verbruik relatief hoog en de schade aan ecosystemen evident is: tropisch hardhout waar-

van niet vaststaat dat het duurzaam is geoogst, en soja.<sup>67</sup> Voor zover deze aanpak zich richt op productie- en consumptieketens waarover Nederlandse bedrijven in belangrijke mate zeggenschap hebben, lijkt mij er geen onoverkomelijke belemmering te zijn voor een Nederlands initiatief.<sup>68</sup> Zo kan niet alleen inhoud worden gegeven aan de verantwoordelijkheid van Nederland, maar tevens ervaring worden opgedaan die kan worden benut bij de ontwikkeling van het juridisch-bestuurlijk instrumentarium. De onlangs door het kabinet ingestelde Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen onder leiding van de oud-Commissaris van de Koningin in Groningen, Alders, kan hieraan wellicht een bijdrage leveren.

Aangezien het een lange weg is om te komen tot milieugebruiksruimten voor ecosysteemdiensten, verdient het voorts overweging om, naar het voorbeeld van België, een duurzaamheidstest voor ministerraadsvoorstellen in te voeren.<sup>69</sup>

Het zou, ten slotte, een belangrijke stap zijn als bij de vorming van een nieuwe Europese Commissie, na de Europese verkiezingen dit voorjaar, een agenda voor Europese wetgeving met het oog op het verkleinen van de ecologische voetafdruk zou worden opgesteld. Dit zou goed aansluiten bij het in 2005 door de Commissie gepresenteerde voorstel voor een Strategie met betrekking tot duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen.<sup>70</sup> Dit heeft nog geen vervolg gekregen in de vorm van een verordening of richtlijn. Als lidstaat van de EU is Nederland in de positie om hiertoe, bij voorkeur samen met andere landen, het initiatief te nemen.

## 8 Afronding

In de periode die mij is gegeven om mij aan deze universiteit te wijden aan onderwijs en onderzoek, hoop ik naar vermogen en tezamen met anderen – zowel binnen als buiten de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, de Faculteit der Rechtsgeleerdheid en de Rijksuniversiteit Groningen – te kunnen bijdragen aan de opstelling en uitvoering van een onderzoeksagenda ten behoeve van een adequaat instrumentarium voor het verkleinen van de ecologische voetafdruk tot de voor Nederland beschikbare milieugebruiksruimte.

---

<sup>67</sup> Er zijn aanwijzingen dat Nederland op 7 landen na de grootste importeur van tropisch hardhout is en de overheid een belangrijke afnemer is van tropisch hardhout waarvan de herkomst onbekend is. Zie over 'fout' hout: T. Boekhout van Solinge, 'Eco Crime: The Tropical Timber Trade' in: D. Siegel & H. Nelen (red.), *Organized Crime: Culture, Markets and Policies*, New York: Springer 2008, p. 97-112.

<sup>68</sup> Dit sluit aan bij een initiatief uit 2007 van de regering, maatschappelijke organisaties en vakbonden om te komen tot verduurzaming van internationale ketens. Dit heeft vier sectoren, te weten natuursteen, soja, cacao en hout- en bosproducten, ertoe aangezet knelpunten met betrekking tot duurzaamheid in hun keten aan te pakken (SER 2008, p. 217).

<sup>69</sup> Zie [www.poddo.be/nl/instrumenten](http://www.poddo.be/nl/instrumenten).

<sup>70</sup> COM(2005) 670.

Bovenal hoop ik studenten en jonge onderzoekers aan deze faculteit te kunnen stimuleren zich in te zetten voor de verdere ontwikkeling van het milieurecht met het oog op de aanpak van de grote milieuvraagstukken van de eenentwintigste eeuw.

Voor het feit dat ik dit kan doen, dank ik het bestuur van de Stichting Groninger Universiteitsfonds, dat mij op deze leerstoel heeft benoemd, en het College van procureurs-generaal en de leiding van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie, die mij de ruimte hebben geboden om deze benoeming te aanvaarden.