

Mondelinge tekst oratie prof. mr. G.A. Biezeveld op 31 maart 2009 RU Groningen

Mijnheer de Rector Magnificus,
Dames en heren,

1 De ecologische voetafdruk is te groot

De wereldbevolking leeft op te grote voet. Volgens het Wereld Natuur Fonds verbruikten in 2005 alle mensen tezamen het equivalent van 1,28 aarde om te voorzien in hun behoefte aan voedsel, water, grondstoffen, energie, hout en ruimte en om zich te ontdoen van afvalstoffen. Het totale beslag dat op het productieve deel van de aarde wordt gelegd, wordt wel aangeduid als de *mondiale ecologische voetafdruk*. Die bedroeg in 2005 gemiddeld 2,7 ha per persoon, terwijl er voor iedereen slechts 1,8 ha beschikbaar is. In landen als de Verenigde Staten, Japan en de meeste lidstaten van de EU is de ecologische voetafdruk per hoofd van de bevolking veel groter. Met 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. De huidige economische crisis zal het tempo waarschijnlijk vertragen. Of zij tot een trendbreuk zal leiden, moet worden afgewacht. Als hierop ooit een kans is geweest, is dat nu wel.

Of zouden velen met Groucho Marx denken: wat kan mij het nageslacht schelen – heeft het nageslacht zich soms ooit om mij bekommerd?

In 2005 was onze ecologische voetafdruk gemiddeld 4,4 ha per persoon. Voor 75% van onze consumptie zijn wij afhankelijk van het buitenland. Het maakt ons land medeverantwoordelijk voor het te grote beslag op hulpbronnen en ruimte elders in de wereld. Dit komt vooral door onze behoefte aan koffie, soja, papier en pulp, hout, palmolie, vis en garnalen. Wie realiseert zich dat voor het maken van een kopje koffie 140 liter water nodig is?

Het gaat mij nu niet om de exacte grootte van onze ecologische voetafdruk. Waar het wel om gaat, is de dringende waarschuwing van het Wereld Natuur Fonds en vele wetenschappers dat de rooibouw op de aarde de toekomst van de huidige en toekomstige generaties ernstig in gevaar brengt. Deze waarschuwing is niet nieuw. De Club van Rome gaf die in 1972 al in het rapport *'De Grenzen aan de Groei'*. Vijftien jaar later deed de Commissie-Brundtland met haar rapport *Our Common Future* een appèl op alle landen om bij het verbruik van natuurlijke hulpbronnen niet tekort te doen aan de mogelijkheden van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien. Sindsdien hebben de symptomen van deze rooibouw zich steeds sterker gemanifesteerd: achteruitgang van milieukwaliteit en bodemvruchtbaarheid, biodiversiteitsverlies en klimaatverandering. En 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. De enorme schaal en het hoge tempo zijn wel nieuw.

Hoe kan het milieurecht helpen onze ecologische voetafdruk te verkleinen? Deze vraag staat vandaag centraal. 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 dit zo dringende en complexe vraagstuk volgens mij een plaats behoort te krijgen in de opleiding van de toekomstige milieujuristen aan deze universiteit. In deze rede wil ik verkennen in welke richting de oplossing moet worden gezocht en welk juridisch-bestuurlijk instrumentarium 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 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 vooral richt op het Nederlandse milieurecht, kunnen de bevindingen niet los worden gezien van de Europese context, die zo bepalend is voor ons milieurecht. De milieuvraagstukken van de 21^{ste} eeuw kunnen niet worden opgelost zonder grensoverschrijdend denken en handelen op basis van internationaal recht.

2 Aard en functies van het milieurecht

Milieurecht is in mijn opvatting in de eerste plaats *economisch ordeningsrecht*, gericht op de bescherming van mens en milieu. Het primaire object van regulering zijn economische activiteiten met nadelige gevolgen voor mens of milieu. Deze regulering begon in de 19^e eeuw met hinderlijke bedrijven in de woonomgeving (inrichtingen). In de vorige eeuw werd zij verbreed tot allerlei andere soorten bronnen van milieubelasting: transport, handelingen met stoffen, producten en afvalstoffen, uitvoering van werken op of in de bodem, en de jacht op en handel in, in het wild levende, dieren en planten. Het milieurecht is daarnaast ook *beschermingsrecht*. Voorwerp van effectgerichte regulering zijn de mens en het milieu of onderdelen daarvan, zoals gebieden en dier- en plantensoorten. Zij krijgt vooral gestalte door vaststelling van beschermingsniveaus en specifieke beschermings- of beheersregimes.

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.

Dankzij die brongerichte en 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 nog niet zoveel te merken. Het milieurecht is nu sterk bepaald door een kijk op het milieu als een samenstel van compartimenten (water, bodem, lucht en organismen) of van ecosystemen. Het tegengaan van *verontreiniging* en *aantasting* staat voorop. Gaandeweg is steeds duidelijker geworden dat deze kijk tekortschiet. Het milieu behoeft bovenal bescherming als leverancier van *ecosysteemdiensten*. Dit zijn 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 een onschatbare economische waarde hebben. Voedsel, zuurstof en grondstoffen voor de farmaceutische industrie zijn ecosysteemdiensten. Net als de verwerking van afvalstoffen door natuurlijke processen in de lucht, het water en de bodem en de bevruchting van gewassen. Ecosysteemdiensten staan niet alleen onder druk door verontreiniging en aantasting, maar ook door de *uitputting* door de mens waarover ik in het begin al sprak. Het besef dat juridisch instrumentarium nodig is om te voorkomen dat die ecosysteemdiensten in gevaar komen of zelfs ophouden, neemt toe, internationaal en ook nationaal. Maar een samenhangende visie hoe ecosysteemdiensten mede met behulp van het recht duurzaam zijn veilig te stellen, ontbreekt nog. In de EU en in ons land.

3 Milieugebruiksruimte

Wie op de website van De Kleine Aarde de eigen ecologische voetafdruk berekent, 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 inzicht in de *milieugebruiksruimte* kan niet worden bepaald hoeveel

de voetafdruk moet worden verkleind in relatie tot welke ecosysteemdiensten. Om u hiervan een idee te geven, noem ik 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 voor consumptie of wetenschappelijk onderzoek gebruik te maken van de ecosysteemdienst ‘walvissen’. Als tweede het Kyoto-Protocol waarin op mondiaal niveau door middel van emissieplafonds is vastgesteld welke ruimte er wereldwijd en voor de verdragspartijen is om gebruik te maken van de mogelijkheid die de atmosfeer biedt om de bij productie, consumptie en transport vrijkomende broeikasgassen op te vangen en te verwerken.

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 steeds om een politiek compromis dat voor een bepaalde tijd grenzen stelt aan het gebruik van een of meer ecosysteemdiensten.

Om recht te doen aan de samenhang tussen ecosysteemdiensten en tussen de doeleinden waarvoor zij worden benut, zou het het beste zijn dat op een geïntegreerde manier voor een groot aantal ecosysteemdiensten wordt vastgesteld hoeveel de huidige generatie hiervan kan gebruiken. Maar tot zo’n samengestelde milieugebruiksruimte zal het niet snel kunnen komen, omdat dit heel gecompliceerd is. Daarom lijkt mij een stapsgewijze aanpak, waarbij telkens voor één of enkele ecosysteemdiensten de milieugebruiksruimte wordt vastgesteld en verdeeld, de aangewezen weg. Dit vereist een toereikende regeling in het nationale en Europese milieurecht.

Wat zou die moeten inhouden?

4 Benodigd instrumentarium

Duurzame instandhouding van ecosysteemdiensten ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties is een publiek belang. Dit brengt mee dat de zorg en uiteindelijke verantwoordelijkheid hiervoor berusten bij de overheid – op nationaal, regionaal en mondiaal niveau –, waarmee ik niet wil zeggen dat de overheid hieraan als enige invulling moet geven. Omdat het bij ecosysteemdiensten voor een deel gaat om verhandelbare economische goederen, is er alle reden om de markt hierbij een belangrijke rol te geven. Maar wanneer die tekortschiet of de ‘belangen van de toekomst’ op de markt ondervertegenwoordigd zijn, zal de overheid moeten optreden. Daarom moet zij beschikken over toereikende bevoegdheden, instrumenten en institutionele voorzieningen, waarmee op basis van een lange-termijndenken:

- voor allerlei ecosysteemdiensten de milieugebruiksruimte kan worden *vastgesteld* en wel op verschillende niveaus: mondiaal, regionaal en nationaal, en
- de vastgestelde milieugebruiksruimte en hiermee samenhangende noodzakelijke reducties op een niet-vrijblijvende manier kunnen worden *verdeeld* tussen en binnen landen, en
- degenen die gebruik (willen) maken van ecosysteemdiensten, kunnen worden *gestuurd* met het oog op het effectueren van de afgesproken verdeling van de milieugebruiksruimte en reducties, en
- de milieugebruiksruimte en de bijbehorende ecosystemen zorgvuldig kunnen worden *beheerd*, met het oog op instandhouding en, waar mogelijk, vergroting van de ecosysteemdiensten, en
- inbreuken op de milieugebruiksruimte, waaronder ontduiking van verplichte reducties en misbruik van rechten op en illegale handel in ecosysteemdiensten, 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 bekijken welke uitgangspunten in dit verband van belang zijn.

5 Uitgangspunten

In 1992 werd op de Conferentie over Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro een verklaring met 27 beginselen voor duurzame ontwikkeling aangenomen. Mijn eerste promotor, Piet Gilhuis, voor wiens inzet voor het milieurecht ik altijd veel waardering heb gehad, heeft samen met zijn collega Verschuuren hierover in 1995 een waardevol rapport uitgebracht. Zes van deze beginselen lijken mij bij uitstek relevant als uitgangspunt voor de ontwikkeling en toepassing van het instrumentarium ter verkleining van de ecologische voetafdruk, te weten:

- (1) Het voorzorgsbeginsel
- (2) Het beginsel dat staten gemeenschappelijke, maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden voor het milieu hebben
- (3) Het beginsel van duurzame productie en consumptie
- (4) Het beginsel van externe integratie, d.w.z. dat milieubescherming moet worden geïntegreerd in besluitvormingsprocessen over economische, sociale en ruimtelijke ontwikkeling.
- (5) De vervuiler betaalt. In de context van de ecologische voetafdruk zou ik dit willen uitbreiden met 'de verbruiker betaalt'.
- (6) Het soevereiniteitsbeginsel.

6 Het instrumentarium nader beschouwd

Ik onderscheidde vijf taken voor de overheid in relatie tot de milieugebruiksruimte: vaststellen, verdelen, sturen, beheren en handhaven. Welk instrumentarium is hiervoor nodig?

6.1 Vaststelling milieugebruiksruimte en verdeling internationaal

Besluitvorming over de milieugebruiksruimte en de verdeling ervan geschiedt bij voorkeur *in eerste instantie* op het niveau dat het meest passend is voor de desbetreffende ecosystemedienst, gezien de schaal van de vraag en het aanbod, en de directe en indirecte gevolgen van het gebruik. Voor broeikasgassen, haaien en tropisch hout ligt dit anders dan voor kabeljauw of grondwater. Bij zulke afspraken zouden, zo mogelijk, alle landen betrokken moeten zijn die belang hebben bij de desbetreffende ecosystemedienst. Hierbij zie ik een rol voor de Wereld Handelsorganisatie en de OESO. Omdat het uiterst moeilijk is op wereldschaal verdelingsafspraken te maken, doen landen die hun eigen ecologische voetafdruk willen verkleinen, er verstandig aan, vooruitlopend op een meer omvattende verdeling, eerst afspraken te maken met gelijkgestemde landen.

Bij het vaststellen en tussen landen verdelen van de milieugebruiksruimte 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 ecosystemedienst of aantasting van de basis hiervoor. En aan vragen als wat een rechtvaardige verdeling is tussen de huidige en toekomstige generaties en tussen rijke en arme landen en welke gebruiksdoeleinden voorrang verdienen. Hiervoor zijn betrouwbare wetenschappelijke gegevens over allerlei aspecten van de ecosystemedienst nodig.

Afspraken over vaststelling en verdeling volstaan niet. Landen moeten ook afspreken hoe de overeengekomen reducties te realiseren, de nakoming van de afspraken en de feitelijke

ontwikkelingen te monitoren en de handhaving te organiseren, in relatie tot zowel de betrokken landen als betrokken productie- en consumptieketens.

6.2 Vaststelling milieugebruiksruimte en verdeling nationaal

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.

Om een verdelingsafpraak te kunnen nakomen, zal die moeten worden geïmplementeerd door de milieugebruiksruimte en bijbehorende reductietaakstelling vast te stellen en te verdelen over de productie- en consumptieketens die gebruik maken van de ecosysteemdienst. Voor de vaststelling zie ik in beginsel twee mogelijkheden: het nationaal milieubeleidsplan en het hoofdstuk Milieukwaliteitseisen van de Wet milieubeheer.

De verdeling kan het best in twee rondes gebeuren. Op rijksniveau zouden eerst, naar het voorbeeld van de verdeling van de rijksfinanciën, de milieugebruiksruimte en de bijbehorende reductietaakstelling moeten worden verdeeld over de departementen die verantwoordelijk zijn voor bij de ecosysteemdienst belanghebbende productie- en consumptieketens.

Voor de verdeling over de departementen acht ik het nationaal milieubeleidsplan en het bijbehorende nationaal milieuprogramma geschikte kaders, onder twee voorwaarden. Ten eerste: dat wat wordt gedaan aan de bereidheid van sectorministers om, conform het beginsel *externe integratie*, verantwoordelijkheid te nemen voor de milieugevolgen veroorzaakt door de onder hen vallende productie- en consumptieketens. En ten tweede: dat de minister van VROM als eerstverantwoordelijke voor de voorbereiding van een nationaal milieubeleidsplan en de bewaking van de uitvoering ervan, qua bevoegdheden en ondersteuning eenzelfde positie krijgt als de minister van Financiën bij de rijksbegroting heeft.

6.3 Sturing

Het is vervolgens aan de sectorministers om het hun toekomende deel, met inbegrip van de reductietaakstelling, nader te verdelen over productie- en consumptieketens waarover zij gaan, en maatregelen te treffen om effectuering ervan te kunnen verzekeren. Voor de verdeling over ondernemingen verdient in mijn ogen het verkopen - al dan niet via een veiling - van verhandelbare *milieugebruiksrechten* de voorkeur boven andere denkbare oplossingen. Mits kan worden gezorgd voor een rechtvaardige en in het licht van duurzame ontwikkeling meest passende verdeling.

Het karakter van milieugebruiksrechten kan verschillen, dit is afhankelijk van het soort ecosysteemdienst. Voorbeelden 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 te oogsten, het recht om bepaalde hoeveelheden specifieke natuurlijke hulpbronnen toe te passen, of het recht om een bepaalde hoeveelheid ruimte te gebruiken.

Aan een stelsel van verhandelbare milieugebruiksrechten voor allerlei ecosysteemdiensten zitten veel haken en ogen. Daarom is uitgebreid onderzoek nodig door economen en juristen, mede aan de hand van de eerste ervaringen met het stelsel van emissierechten broeikasgassen, voordat tot invoering kan worden besloten.

Hoe aantrekkelijk zo'n stelsel ook lijkt te zijn, garanties dat dit onder alle omstandigheden de gewenste resultaten oplevert, zijn er niet. De ervaringen met de emissiehandel broeikasgassen zijn niet in alle opzichten positief. Daarom zullen de sectorministers ook moeten beschikken over andere 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. Behalve aan financiële instrumenten als subsidies, kredietgaranties en fiscale maatregelen, denk ik ook aan gebods- en verbodsbepalingen. Zulke bevoegdheden zijn ook nodig voor situaties waarin verhandelbare milieugebruiksrechten niet kunnen worden ingezet, bijvoorbeeld bij het gebruik van ecosysteemdiensten door consumenten.

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.

Het beheer moet worden beschouwd als een opgave voor alle landen die belang hebben bij de desbetreffende ecosysteemdienst. Dus niet alleen voor de landen die daarover zeggenschap hebben. Het wordt bij voorkeur zoveel mogelijk gebaseerd op mondiaal of regionaal gemaakte afspraken. Dit kan ertoe leiden dat de feitelijke zorg wordt gelegd bij internationale organisaties, bij multinationals, of ketens van bedrijven die een groot belang hebben bij de instandhouding van de ecosysteemdienst. Of bij afzonderlijke landen of samenwerkende landen, die hierin worden ondersteund vanuit het mondiale of regionale niveau.

De vraag wat voor een goed rentmeesterschap ten opzichte van de voor ons land belangrijke ecosysteemdiensten nodig is, heeft van de wetgever nog betrekkelijk weinig aandacht gekregen. Ons milieurecht biedt mogelijkheden tot beheer van gebieden, maar instandhouding van soorten en natuur- en landschapswaarden is hierbij veelal de voornaamste doelstelling. Bovendien gaat het in hoofdzaak om beheer op Nederlands grondgebied. Naarmate het belang van instandhouding van ecosysteemdiensten groter wordt, is er meer reden om beheersverantwoordelijkheid te nemen voor gebieden elders in de wereld en om vraagtekens te plaatsen bij het in ons land geïnstitutionaliseerde onderscheid tussen ‘natuur’ en ‘milieu’.

6.5 Handhaving

Naarmate ecosysteemdiensten schaarser worden of meer onder druk komen te staan, stijgt de prijs ervan en neemt de kans op ontduiking, misbruik en illegale handel toe. Internationale economische criminaliteit is nu al een groot probleem; in de toekomst zal dit waarschijnlijk alleen maar groter worden. Daarom zullen mondiale en regionale verdelingsafspraken telkens vergezeld moeten 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 moeten volledig worden geïmplementeerd. Nakoming van door landen aangegane verplichtingen moet, zo nodig, kunnen worden afgedwongen. Sturingsmaatregelen moeten eveneens effectief kunnen worden gehandhaafd en inbreuken hierop moeten op doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende wijze kunnen worden bestraft. Hetzelfde geldt voor inbreuken op beheersregimes voor ecosysteemdiensten.

Hoe is het gesteld met onze eigen mogelijkheden tot handhaving van de milieugebruiksruimte? De instrumenten zijn er, maar 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; vooral aan de bestuurlijke kant is bovendien sprake van een sterke versnippering van bevoegde instanties. Uitvoering van de voorstellen die de Commissie Mans vorig jaar heeft gedaan, zal de voorwaarden voor handhaving van het milieurecht zeker verbeteren. Maar of dit voldoende

zal zijn waar het gaat om de milieugebruiksruimte, is de vraag. Onderzocht zou moeten worden wat op het vlak van de handhaving nodig is ter veiligstelling van de milieugebruiksruimte voor allerlei ecosysteemdiensten. Daarbij zou o.a. moeten worden gekeken naar voor- en nadelen van het integreren van beide handhavingssystemen en concentreren van handhavingsbevoegdheden en -taken bij een College van inspecteurs-generaal met een eigen handhavingdienst van voldoende omvang en met de benodigde expertise. Het OM zou zich dan vooral moeten richten op de internationale georganiseerde economische criminaliteit.

Het door mij geschetste instrumentarium vertoont overeenkomst met het voorstel voor een Klimaatwet dat enkele milieuorganisaties in 2008 hebben gepubliceerd. Toch ben ik geen voorstander van zo'n wet, om twee redenen:

- Verdere fragmentatie van de milieuwetgeving moet worden voorkomen.
- En: een zoveel mogelijk geïntegreerde benadering van het vraagstuk van de te grote ecologische voetafdruk biedt m.i. de meeste kansen op succes.

7 Agenda voor het komend decennium

De opgave de mondiale ecologische voetafdruk te verkleinen, plaatst alle samenlevingen, in het bijzonder die van de rijke landen, 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 Jarred Diamond het heeft uitgedrukt: 'a lower impact society is the most impossible scenario for our future – except for all other conceivable scenarios'.

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 omstandigheid dat bij dit milieuvraagstuk, meer dan bij enig ander, de belangen van het milieu en de economie samenvallen, 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. Ik denk aan vier concrete acties die op korte termijn kunnen worden uitgevoerd.

Het zou 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 dit milieuvraagstuk. Hiertoe zou door het kabinet een onafhankelijke commissie van deskundigen moeten worden ingesteld. Die zou ook moeten bekijken hoe voor de uitwerking hiervan het binnen en buiten de overheid aanwezige potentieel aan juridisch-bestuurlijke, economische, natuurwetenschappelijke en andersoortige expertise optimaal kan worden benut. De urgentie en complexiteit van het vraagstuk vergen 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 mijn gewaardeerde voorganger en tweede promotor, Kees Lambers, dankzij wie ik met het milieurecht in aanraking ben gekomen.

Verder zou dit of het volgende kabinet, parallel aan de inspanningen gericht op beperking van CO₂-emissies, een concreet begin moeten maken met verkleining van onze ecologische voetafdruk in relatie tot twee natuurlijke hulpbronnen waarvan het Nederlandse verbruik relatief hoog en de schade aan ecosystemen evident is: tropisch hardhout waarvan niet

vaststaat dat het duurzaam is geoogst, en soja. De onlangs ingestelde Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen kan hierbij wellicht helpen.

Het is een lange weg om te komen tot milieugebruiksruimten voor ecosysteemdiensten. Daarom verdient het overweging om, naar het voorbeeld van België, een duurzaamheidstest voor ministerraadsvoorstellen in te voeren.

De vierde actie waaraan ik denk, is een initiatief van Nederland, samen met andere lidstaten, om te bereiken dat na de Europese verkiezingen een agenda voor Europese wetgeving met het oog op het verkleinen van de ecologische voetafdruk wordt 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.

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 – binnen en buiten deze universiteit – te kunnen bijdragen aan de opstelling en uitvoering van een onderzoeksagenda ten behoeve van een adequaat instrumentarium voor het verkleinen van de ecologische voetafdruk.

Bovenal hoop ik studenten en jonge onderzoekers aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid 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.

Ik dank u voor uw aandacht.

Prof. mr. G.A. Biezeveld
Bijzonder hoogleraar Milieurecht
Rijksuniversiteit Groningen