

Integrale Milieuwetgeving is dringend noodzakelijk

GUSTAAF BIEZEVELD

INTEGRALE MILIEUWETGEVING IS DRINGEND NOODZAKELIJK



GUSTAAF BIEZEVELD

Onze milieuwetgeving moet dringend op orde worden gebracht. Op dit moment zijn er meer dan twintig milieuwetten. De meeste zijn in de afgelopen vijfendertig jaar totstandgekomen, veelal in reactie op nieuwe milieuproblemen. Dankzij dit stelsel van wetten zijn de afgelopen decennia belangrijke resultaten geboekt. Het heeft echter ook belangrijke nadelen. De milieuwetgeving wordt gekenmerkt door verregaande versnippering, grote regeldichtheid en, mede daardoor, onoverzichtelijkheid en ingewikkeldheid. Het stelsel blijkt ook als grondslag voor het handelen van de overheid tekort te schieten, qua doeltreffendheid én qua uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Volgens Biezeveld is de enig juiste en praktisch uitvoerbare oplossing het integreren van alle milieuwetten tot één Wet milieu- en natuurbeheer. Hij doet suggesties hoe die wet eruit zou kunnen zien. Het afgelopen jaar is gebleken dat de behoefte aan die ene wet door een verrassende coalitie van zowel het bedrijfsleven, de milieubeweging als de Tweede Kamer nadrukkelijk wordt gevoeld. Er ligt zelfs een motie van een meerderheid van de Tweede Kamer. Helaas hebben staatssecretaris Van Geel en minister Veerman hieraan op een typisch 'Haagse' manier uitvoering gegeven. Hun beslissing om uitsluitend door eigen beleids- en wetgevingsjuristen de wenselijkheid van integratie te laten onderzoeken, heeft een voorspelbaar resultaat opgeleverd: 'Niet aan beginnen'. Het goed zijn als de Tweede Kamer en maatschappelijke organisaties deze beide bewindslieden alsnog kunnen overtuigen van het belang van integrale milieuwetgeving.

De milieuproblematiek in Nederland, in Europa en wereldwijd, wijst op een tekortschietend rentmeesterschap ten opzichte van onze natuurlijke omgeving. Onmiskenbaar legt de mens in onze tijd bovenmatig beslag op de natuurlijke hulpbronnen en de beschikbare ruimte op aarde. Tegelijkertijd doet hij een te groot beroep op het vermogen van het milieu/de natuur om de afvalstoffen, die bij allerlei economische activiteiten ontstaan, te verwerken. Hierdoor treden verontreiniging, aantasting en uitputting op. Dit heeft allerlei ongewenste gevolgen. Natuurlijke kringlopen en processen worden verstoord. Bestaansmogelijkheden voor in het wild levende dieren en planten nemen af. Het ecosysteem 'aarde' is steeds minder in staat de mens te voorzien van de nodige goederen en diensten, zoals olie, vis, schoon water en schone lucht en bescherming tegen ultraviolette

straling. Voor de OESO-landen is berekend dat 2,3% tot 5,8% van de kosten van de gezondheidszorg wordt veroorzaakt door milieuverontreiniging. Deze kenschets maakt duidelijk dat er alleen uitzicht komt op een aanzienlijke vermindering van de milieuproblematiek als we veel zuiniger omgaan met natuurlijke hulpbronnen en ruimte, en we de hoeveelheid afvalstoffen, die we teruggeven aan het milieu/de natuur, sterk beperken. Dit is niet alleen in ons eigen belang, maar zeker ook in dat van degenen die na ons de aarde bewonen. Ondanks alle veelbelovende afspraken en regeringsverklaringen op diverse wereldconferenties is hiervan tot nu toe nog maar betrekkelijk weinig te merken, ook in Nederland. Duurzaamheid is 'uit', tenzij het aantoonbaar leidt tot meer economische groei. Het gaat in de politiek nu vooral over veiligheid en economisch herstel. Hoe serieus en dringend die laatstgenoemde vraagstukken op de korte termijn ook zijn, zij mogen ons niet kortzichtig maken. Volgens de Amerikaanse hoogleraar Jared Diamond, die onderzoek deed naar de oorzaken van de dramatische ondergang van vroegere beschavingen, kan uit het verleden worden geleerd dat samenlevingen beter af zijn met leiders die oog hebben voor langetermijnproblemen dan met leiders die alleen op korte termijn vooruit denken (NRC Handelsblad 19/20 juni 2004, p. 43). Daarom is het verstandig niet uit te stellen wat we nu kunnen doen, met het oog op een goed rentmeesterschap.

Duurzaamheid is 'uit', tenzij het aantoonbaar leidt tot meer economische groei.

Eén van de zaken die we in Nederland en, zo mogelijk, ook in Europa kunnen en, naar mijn overtuiging, zouden moeten doen, is het op orde brengen van onze milieuwetgeving, opdat zij kan dienen als grondslag en kader voor een door de overheid, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties gezamenlijk te vervullen rentmeesterschap. Het afgelopen jaar is gebleken dat de behoefte hieraan door zowel het bedrijfsleven, de milieubeweging als de Tweede Kamer nadrukkelijk wordt gevoeld, getuige pleidooien voor een integrale Wet milieu- en natuurbeheer. In deze bijdrage wil ik laten zien waarom integratie van het huidige grote aantal milieuwetten veel winst kan opleveren voor zowel de korte als de lange termijn.

Huidige stelsel van milieuwetten

Op dit moment zijn er meer dan twintig milieuwetten (zie volgende pagina). De meeste zijn in de afgelopen vijfendertig jaar totstandgekomen, veelal in reactie op nieuwe milieuproblemen. In die periode zijn ook enkele wetten geheel of gedeeltelijk geïntegreerd tot nieuwe, bredere milieuwetten: de Wet milieubeheer, de Flora- en faunawet en de Mijnbouwwet. De milieuwetten hebben gemeen dat zij de overheid in staat stellen tot sturing van economische activiteiten met het oog op de bescherming van de mens of (een deel van) het milieu/de natuur. Het belangrijkste middel zijn bevoegdheden tot het stellen en handhaven van grenzen, dat wil zeggen beslissen wat wel en niet

<i>Bestrijdingsmiddelenwet 1962</i>	<i>Waterleidingwet</i>
<i>Boswet</i>	<i>Wet ammoniak en veehouderij</i>
<i>Destructiewet</i>	<i>Wet bodembescherming</i>
<i>Flora- en faunawet</i>	<i>Wet energiebesparing toestellen</i>
<i>Grondwaterwet</i>	<i>Wet geluidhinder</i>
<i>Kernenergiewet</i>	<i>Wet inzake de luchtverontreiniging</i>
<i>Luchtvaartwet</i>	<i>Wet milieubeheer</i>
<i>Meststoffenwet</i>	<i>Wet milieugevaarlijke stoffen</i>
<i>Mijnbouwwet</i>	<i>Wet verontreiniging oppervlaktewateren</i>
<i>Natuurbeschermingswet</i>	<i>Wet verontreiniging zeewater</i>
<i>Natuurbeschermingswet 1998</i>	<i>Wet vervoer gevaarlijke stoffen</i>
<i>Ontgrondingenwet</i>	<i>Wet voorkoming verontreiniging door schepen</i>

De milieuwetgeving wordt gekenmerkt door verregaande versnippering.

aanvaardbaar is en zorgen dat die grenzen worden gerespecteerd. Deze wetten bieden, afzonderlijk en in combinatie, een grondslag voor de vervulling van de grondwettelijke zorgplicht van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu (artikel 21). Vooral de nieuwste wetten spreken daarnaast, door middel van zorgplichten, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan op hun eigen verantwoordelijkheid voor het milieu/de natuur.

Dankzij dit stelsel zijn de afgelopen decennia belangrijke resultaten geboekt (zie de serie artikelen van Hans Schmit in Trouw, juli/augustus 2003). In veel opzichten is de kwaliteit van water, bodem en lucht sterk verbeterd. Dit is vooral te danken geweest aan de sanering van de meest urgente sectorale milieuproblemen (o.a. waterverontreiniging door zuurstofbindende stoffen en industriële lozingen van zware metalen en luchtverontreiniging door zwaveldioxide-emissies door industrieën en elektriciteitscentrales) en beter beheer van allerlei afvalstromen. Het op basis van dit stelsel gevoerde milieubeleid heeft ook bedrijven aangezet tot het nemen van energie- en grondstofbesparende maatregelen, het introduceren van eigen milieuzorgsystemen en zelfs tot 'maatschappelijk ondernemen'.

Het stelsel heeft echter ook belangrijke nadelen, zo is gaandeweg gebleken. De milieuwetgeving wordt gekenmerkt door verregaande versnippering, grote regel-dichtheid en, mede daardoor, onoverzichtelijkheid en ingewikkeldheid. Bezwaren die in de loop der jaren achtereenvolgens hebben geleid tot een roep van bedrijven en maatschappelijke organisaties om *coördinatie* en *harmonisatie* (jaren zeventig), *integratie* en *deregulering* (begin jaren tachtig) en *vermindering van administratieve lastendruk* (vanaf jaren negentig). Het stelsel blijkt echter ook als grondslag voor het handelen van de overheid tekort te schieten, qua doeltreffendheid én qua uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Zo zetten de afzonderlijke wetten de bijna 550 overheidsorganen die zijn belast

met de uitvoering en handhaving ertoe aan milieuproblemen teveel *sectorgewijs* en *taakgericht* aan te pakken, zonder voldoende te letten op de grotere verbanden. Veel milieuproblemen, die aanvankelijk als sectoraal werden beschouwd, zijn in werkelijkheid multisectoraal. Hierdoor kan bijvoorbeeld de Wet verontreiniging oppervlaktewateren geen oplossing bieden voor 'diffuse' waterverontreiniging door uit de landbouw afkomstige fosfaten, nitraten en restanten van bestrijdingsmiddelen, die deels via de bodem, deels via de lucht in het oppervlaktewater terecht komen. Bovendien is binnen het stelsel sprake van *samenloop* en *overlap* van bevoegdheden tot het stellen en handhaven van grenzen ten aanzien van bronnen van milieubelasting (economische activiteiten). Vooral industriële, agrarische en vervoersactiviteiten vallen onder verschillende miliewetten. Hierdoor hebben de betrokken ondernemingen vaak te maken met diverse bestuursorganen en toezichthouders, die allemaal iets te beslissen of te controleren hebben ten aanzien van hun bedrijfsactiviteiten, maar doorgaans niet als eenheid optreden en weinig oog hebben voor een bedrijf als geheel. Dit is niet alleen hinderlijk voor die ondernemingen. Schokkende incidenten als de Uniser-affaire (begin jaren tachtig, zie kader), de TCR-affaire (begin jaren negentig, zie kader) en 'Enschede' (2000) hebben laten zien wat het voor de samenleving kan betekenen als bij een bedrijf toezichthouders van diverse bestuurlijke instanties belast zijn met de controle op de naleving van een deel van de geldende regels.

Uniser-affaire

Bij het eerste grote strafrechtelijke onderzoek naar zware milieucriminaliteit dat in Nederland werd verricht, bleek dat enkele bedrijven, die deel uitmaakten van Uniser Holding BV, tussen 1970 en 1980 illegaal op grote schaal schadelijke vloeibare afvalstoffen hadden geloosd op de Hollandse IJssel, het Hollands Diep en andere wateren. Bovendien was de bodem op de bedrijfsterreinen ernstig verontreinigd en hadden de failliet gegane bedrijven grote hoeveelheden chemisch afval in tanks, schepen en leidingen achtergelaten. De naar aanleiding hiervan door de regering ingestelde Uniser-commissie concludeerde in 1983 dat de gebleken onmacht om de milieuaantastingen te voorkomen in de hand was gewerkt door het gescheiden opereren van de verschillende betrokken overheidsinstanties: 'Het ambtelijk denken en handelen blijkt in sterke mate te worden gekenmerkt door betrokkenheid op de eigen formele verantwoordelijkheid. Er blijkt weinig geneigdheid tot het inschakelen van andere instanties en tot het gezamenlijk bereiken van een materieel resultaat.'

TCR-affaire

Omstreeks 1985 was met een forse subsidie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat het bedrijf Tankcleaning Rotterdam (TCR) opgericht voor de inzameling van scheepsafvalstoffen. Omdat al snel bleek dat het aanbod van scheepsafvalstoffen achterbleef bij de prognoses breidde het bedrijf zijn activiteiten uit tot inzameling en verwerking van industriële afvalstromen. De verwerkingsinstallatie was hiervoor echter niet geschikt. Bij een in 1993 gestart strafrechtelijk onderzoek bleek dat veel van het ingezamelde afval was geloosd in de Rotterdamse haven zonder adequaat te zijn verwerkt. Een ander deel was met behulp van vervalste documenten geëxporteerd. TCR kon die praktijken jarenlang volhouden doordat als gevolg van de versnipperde milieuwetgeving en de hiervan afgeleide organisatie van het toezicht de toezichthouders van de verschillende betrokken overheidsinstanties slechts een fragmentarisch beeld kregen van de gang van zaken binnen het bedrijf.

Het huidige stelsel van milieuwetten is ook één reden waarom Nederland er vaak niet in slaagt Europese milieurichtlijnen tijdig te implementeren.

Het huidige stelsel van milieuwetten is ook één van de redenen waarom Nederland er vaak niet in slaagt Europese milieurichtlijnen tijdig te implementeren. De afzonderlijke wetten schieten qua strekking (d.i. het te beschermen belang), reikwijdte en werkingssfeer regelmatig tekort ten opzichte van de opzet en inhoud van een milieurichtlijn. In zulke gevallen moet voor de implementatie meer dan één wet worden gewijzigd of een uitvoeringsbesluit op basis van meer dan één wet worden gemaakt, met alle (inter)departementale problemen van dien en daarmee grote kans op vertraging. Voorbeelden: de implementatie van de Grondwaterrichtlijn, Nitraatrichtlijn en Seveso II-richtlijn. Dergelijke problemen zullen zich blijven voordoen, zolang ons stelsel niet in alle opzichten verenigbaar is met het Europese recht. Dat dit nu niet het geval is, blijkt wanneer de uitgangspunten van ons stelsel worden vergeleken met artikel 174, eerste lid, van het EG-Verdrag, waarin de doelstellingen van het Europese milieubeleid zijn vastgelegd en dat de grondslag vormt voor de meeste milieurichtlijnen en -verordeningen. In dat artikellid wordt bijvoorbeeld het begrip 'milieu' in brede zin gebruikt, met inbegrip van 'natuur' en 'flora en fauna', terwijl in ons stelsel nog wel onderscheid tussen milieu en natuur wordt gemaakt. Bij de implementatie van de Habitatrichtlijn heeft dit ons opgebroken. Verder wordt in dat artikellid gesproken over de 'gezondheid van de mens' in het algemeen, dus met inbegrip van werknemers van bedrijven, terwijl de Wet milieubeheer uitsluitend bescherming biedt aan mensen die zich buiten een bedrijf (inrichting) bevinden. Dit heeft ons parten gespeeld bij de implementatie van de Seveso II-richtlijn. Een punt waarop ons stelsel vermoedelijk tekortschiet, betreft de in artikel 174, eerste lid, gebruikte doelstelling: behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke

hulpbronnen. Problemen hebben zich hierbij nog niet voorgedaan, omdat voor dit doel tot nu toe slechts enkele milieurichtlijnen tot stand zijn gebracht.

De wijzigingen die in de afgelopen twintig jaar in het stelsel zijn aangebracht, vooral met behulp van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, later de Wet milieubeheer, hebben wel op veel punten verbetering gebracht, maar zijn toch niet afdoende geweest. Dit zou de wetgever aan het denken moeten zetten. Goed beschouwd zijn de meeste tekortkomingen van het stelsel van milieuwetten een aanwijzing dat de overheidsbevoegdheden niet goed aansluiten bij de aard en werking van het milieu/de natuur of bij de wijze waarop economische activiteiten zijn georganiseerd en in onderlinge samenhang functioneren. Het in het stelsel geïnstitutionaliseerde onderscheid in water, bodem en lucht en in milieu ('grijs') en natuur ('groen') past niet bij het gegeven dat het milieu/de natuur functioneert als een systeem, in stand gehouden door processen en kringlopen. Een sterke oriëntatie op de onderdelen belemmert een goed zicht op de werking van dit systeem en op wat nodig is om het milieu/de natuur en hiermee ook de mens te beschermen. De verkaveling van economische activiteiten op basis van vormen van milieubelasting, zoals in de wetgeving is gedaan, strookt niet met de manier waarop ondernemers kijken naar en omgaan met bedrijven, bedrijfstakken, producten of productketens, namelijk als een samenhangend geheel. Deze *fricties* zijn ontstaan doordat de wetgever bij de opbouw en inrichting van het stelsel van milieuwetten teveel van binnen naar buiten heeft gekeken in plaats van andersom. Overwegingen die samenhangen met de interne organisatie van de rijksoverheid hebben een grote rol gespeeld bij de besluitvorming over de inhoud van nieuwe wetten en de inpassing ervan in het stelsel. Belangen van departementen of onderdelen ervan werden niet alleen veiliggesteld door het hebben van een eigen wet, maar vaak ook door de afbakening tussen beslissingsbevoegdheden in die wet en die in andere wetten.

**De wetgever heeft
teveel van binnen
naar buiten
gekeken in plaats
van andersom.**

Wenselijke ontwikkeling

Zijn de huidige bezwaren op zichzelf al een goede reden om de fricties ongedaan te maken door het stelsel ingrijpend te veranderen, het belang hiervan wordt nog groter als ook wordt gekeken naar de voordelen op langere termijn. Zolang we die bonte verscheidenheid van milieuwetten houden, zullen we als samenleving niet in staat zijn de niet-duurzame koers waarop we nu zitten geleidelijk en behoedzaam om te buigen in een meer duurzame richting. Daarvoor hebben we behoefte aan wetgeving waarmee kan worden bevorderd dat bij de uitvoering van allerlei economische activiteiten en de inrichting van ons land stelselmatig op zodanige wijze de goede staat van ecosystemen en hun veer- en draagkracht worden gerespecteerd en de grenzen van het assimilerend en (re)producerend vermogen van het milieu in acht worden genomen, dat:

- onomkeerbare nadelige effecten van menselijke activiteiten op ecosystemen, met inbegrip van de hiervan deel uitmakende dier- en plantensoorten, en kringlopen worden vermeden,
- blootstelling van de mens aan voor de gezondheid schadelijke concentraties van stoffen of andere milieufactoren ten gevolge van menselijke activiteiten wordt vermeden en
- het milieu/de natuur tot in lengte van jaren in staat blijft tot het in voldoende mate leveren van goederen en diensten van toereikende kwaliteit.

Maar hoe zou de verandering gestalte moeten krijgen en wat zou zij opleveren? De in mijn ogen enig juiste en praktisch uitvoerbare oplossing is het integreren van alle milieuwetten tot een Wet milieu- en natuurbeheer. Uit de integratie-activiteiten in de jaren negentig, die hebben geleid tot de Wet milieubeheer, kan worden geleerd dat door integratie inderdaad de fricties ongedaan kunnen worden gemaakt, mits de integratie volledig en consequent geschiedt en niet wordt gehinderd door departementale competenties. Door het integreren van (delen van) milieuwetten is tot tevredenheid van bedrijven, handhavers en milieuoorganisaties bereikt dat diverse bevoegdheden van de overheid tot het stellen en handhaven van grenzen nu veel beter passen bij de maatschappelijke en ecologische werkelijkheid. Waar dit nog niet helemaal is gelukt, is dit aantoonbaar een gevolg van het feit dat de ministers van EZ, LNV of V&W zich met succes hebben verzet tegen het bij de integratie betrekken van regelingen uit wetten waarvoor zij eerstverantwoordelijke zijn. Het bekendste voorbeeld is het buiten integrale milieuvergunningen of algemene regels voor inrichtingen houden van voorschriften voor lozingen op het oppervlaktewater.

Bij de integratie kan dan ook in belangrijke mate worden voortgebouwd op de Wet milieubeheer. Wel zal, behalve de naam, ook de hoofdstukindeling van die wet enigszins moeten worden gewijzigd om alle onderwerpen van het huidige stelsel van milieuwetten hierin een logische plaats te kunnen geven (zie kader).

Voorstel voor de hoofdstukindeling van een Wet milieu- en natuurbeheer

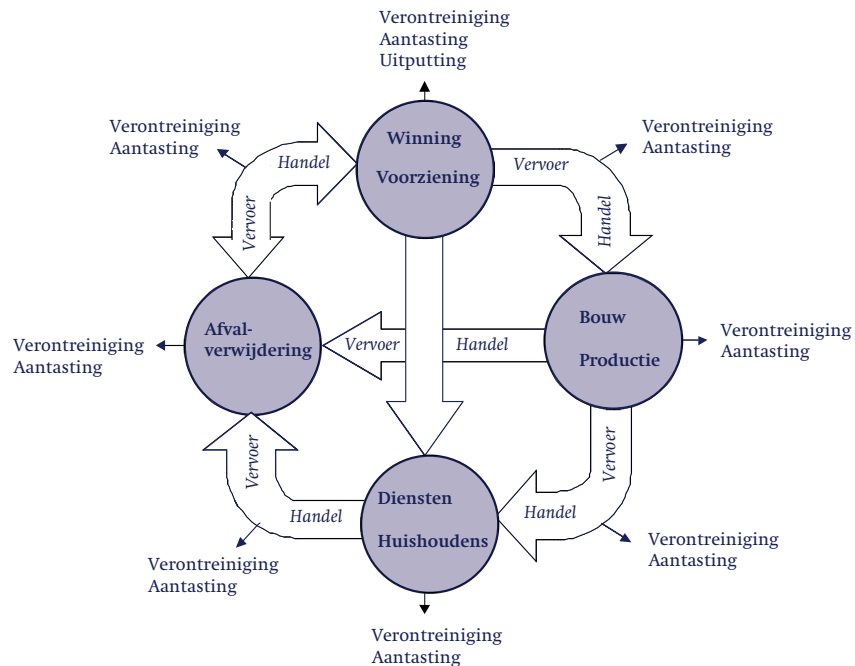
- | | |
|--|---|
| 1. Algemeen | 12. Dieren en planten |
| 2. Bestuurlijke organisatie | 13. Vervoer |
| 3. Voorzieningen voor uitvoering en handhaving | 14. Onderzoek en verslag |
| 4. Plannen | 15. Financiële bepalingen |
| 5. Beschermingsniveaus | 16. Financiële zekerheid |
| 6. Gebieden en soorten | 17. Maatregelen in bijzondere omstandigheden |
| 7. Milieu-effectrapportage | 18. Handhaving |
| 8. Inrichtingen | 19. Bepalingen in verband met de openbaarheid |
| 9. Stoffen en producten | 20. Procedures voor besluiten |
| 10. Afvalstoffen | 21. Verdere bepalingen |
| 11. Werken | 22. Slotbepalingen |

Die ene wet zal, in navolging van het Europese recht, moeten strekken tot bescherming van (1) de mens (gezondheid/veiligheid), (2) het milieu/de natuur als een samenstel van ecosystemen en (3) het milieu/de natuur als leverancier van goederen en diensten, dan wel onderdelen hiervan zoals gebieden, soorten of grondstoffenvoorraden. Het belangrijkste aangrijpingspunt voor die bescherming vormen de economische activiteiten die in belangrijke mate verantwoordelijk zijn voor de vraag naar natuurlijke hulpbronnen en ruimte en het ontstaan van afvalstoffen. Kort gezegd: de productie- en consumptieketen (zie figuur). Bij mijn promotie-onderzoek heb ik vastgesteld dat de nu in de diverse milieuwetten geregelde bevoegdheden van de overheid tot het stellen en handhaven van grenzen ten aanzien van economische activiteiten kunnen worden geïntegreerd tot zes *handelingenregimes*, die tezamen de meest milieurelevante onderdelen van die keten dekken:

De integratie tot één wet sluit aan op de ideeën van minister Donner over een *Bruikbare rechtsorde*.

- *Inrichtingenregime*: ziet in hoofdzaak op bedrijven die een rol spelen bij de grondstoffen-, water- en energievoorziening, industriële en agrarische productie, en afvalverwijdering;
- *Werkenregime*: ziet in hoofdzaak op de winning van allerlei natuurlijke hulpbronnen en de bouw;
- *Vervoersregime*: ziet op het vervoer over de weg, het spoor of het water en door de lucht;
- *Stoffen- en productenregime*: ziet op (een keten van) handelingen met stoffen of producten;

FIGUUR PRODUCTIE- EN CONSUMPTIEKETEN



- *Afvalstoffenregime*: ziet op (een keten van) handelingen met afvalstoffen
- *Dieren- en plantenregime*: ziet op (een keten van) handelingen met in het wild levende dieren en planten.

Door de brongerichte onderdelen van de milieuwetten zo te bundelen wordt de milieuregelgeving voor ondernemingen veel overzichtelijker en consistent. Bovendien kan dan worden bereikt dat meer ondernemingen dan nu nog maar met één bevoegd bestuursorgaan voor vergunningverlening en bestuursrechtelijke handhaving te maken hebben. Dit is een terechte wens van het bedrijfsleven. Een dergelijke integratie biedt tevens een uitgelezen kans om, in aansluiting op de ideeën van minister Donner over een *Bruikbare rechtsorde*, te komen tot een betere balans tussen de verantwoordelijkheid van de overheid en de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties voor een duurzame bescherming van de mens en het milieu/de natuur.

Wet milieu- en natuurbeheer een utopie?

Op grond van mijn ervaringen met de voorbereiding van de Wet milieubeheer in de jaren tachtig verwacht ik dat de integratieslag in vier tot vijf jaar kan worden uitgevoerd, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Zo moet de integratie als één project worden georganiseerd, binnen een vooraf door regering en parlement vastgesteld duidelijk kader. Onderdeel van dat kader zou een afspraak moeten zijn dat het in hoofdzaak gaat om een 'technische' wetgevingsoperatie, wat inhoudt dat in het verleden gevoerde discussies over verdeling van de ministeriële verantwoordelijkheden, beslissingsbevoegdheden, instrumenten of beschermingsniveaus niet worden overgedaan en wezenlijke inhoudelijke wijzigingen niet worden nagestreefd, tenzij die uit Europese regelgeving voortvloeien. Wel moet er ruimte zijn voor een herverdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers. Verder moet een onafhankelijke commissie van deskundige juristen met het integratieproject worden belast, naar het voorbeeld van de Commissie-Scheltema voor de Algemene wet bestuursrecht. Anders is de kans groot dat het project ontaardt in een interdepartementale competentiestrijd. Dit idee wordt gesteund door VNO NCW en de Stichting Natuur & Milieu. Met een gezamenlijke (!) brief hebben beide organisaties zich in oktober 2003 gericht tot de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, met het voorstel een commissie van toonaangevende wetenschappers en deskundigen uit hun organisaties binnen een jaar een proeve van een milieuwetboek te laten maken. Aan de hand van die proeve zou dan een discussie kunnen worden gevoerd of en, zo ja, hoe met integratie een beter instrument voor het bereiken van duurzaamheid kan worden gerealiseerd dan thans wordt geboden door de sterk verbrokkelde milieuwetgeving. De Tweede Kamer heeft zich in februari van dit jaar in overgrote meerderheid achter dit initiatief gesteld. In een motie heeft zij de regering verzocht een

commissie van wetgevingsjuristen in te stellen met de opdracht voor- en nadelen te inventariseren en eventueel een voorstel te ontwikkelen voor het integreren van milieu- en natuurwetgeving in één integrale wet (*Kamerstukken II 2003/04, 29383, nr. 8*).

Helaas hebben staatssecretaris Van Geel en minister Veerman aan die motie op een typisch 'Haagse' manier uitvoering gegeven. Hun beslissing om niet door wetenschappers en andere externe deskundigen, maar uitsluitend door eigen beleids- en wetgevingsjuristen, de wenselijkheid van integratie te laten onderzoeken, heeft dan ook een, gezien de departementale belangen bij instandhouding van het huidige stelsel, voorspelbaar resultaat opgeleverd: 'Niet aan beginnen' (*Kamerstukken II 2003/04, 29383, nr. 14*). Daarom zou het goed zijn als de Tweede Kamer en maatschappelijke organisaties deze beide bewindslieden alsnog kunnen overtuigen van het belang van integrale milieuwetgeving. Anders blijft niet alleen een Wet milieu- en natuurbeheer met alle hieraan verbonden voordelen, maar ook goed rentmeesterschap door overheid én bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties voorlopig zeker een utopie.

Mr. G.A. Biezeveld is landelijk coördinerend milieuofficier van justitie. In november 2002 is hij gepromoveerd aan de Universiteit van Tilburg op het proefschrift "Duurzame milieuwetgeving. Over wetgeving en bestuurlijke organisatie als instrument voor behoud en verandering" (Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, ISBN 90 5454 240 3).