

Vergaderjaar 1996–1997

25 063

Codificatie van beginselen van milieurecht

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 oktober 1996

Hierbij informeer ik u over de voorbereiding van een standpunt dat ik voornemens ben in te nemen inzake de codificatie van beginselen van milieurecht in de Wet milieubeheer.

Al enige tijd vinden binnen mijn departement verschillende activiteiten plaats met het doel om te komen tot goed gefundeerde besluitvorming terzake. Zo is in opdracht van mijn ministerie eind 1995 door het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken van de Katholieke Universiteit Brabant een onderzoek afgerond, getiteld «De Nederlandse milieuwetgeving getoetst aan de Verklaring van Rio en Agenda 21: Lenen beginselen zich voor codificatie in de Nederlandse wetgeving?». Zoals bekend, is op de VN-conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling (UNCED) in 1992 te Rio de Janeiro door een groot aantal landen de Verklaring van Rio opgesteld, waarin onder andere beginselen van milieurecht zijn vastgelegd. Deze beginselen zijn richtinggevend bij de ontwikkeling van milieuwetgeving in de deelnemende landen. Na de Rio-conferentie zijn veel nationale initiatieven op gang gekomen. Zo is een aantal Rio-landen reeds overgegaan tot codificatie van milieubeginselen in de wetgeving of wordt dit overwogen. In ons land bestaat nog weinig ervaring met de codificatie van beginselen in wetgeving. Het bovengenoemde onderzoek van de Katholieke Universiteit Brabant naar de betekenis van de beginselen van Rio voor de Nederlandse milieuwetgeving biedt een eerste algemene verkenning. Volgens de onderzoekers voldoet de Nederlandse wetgeving in grote lijnen aan de Verklaring van Rio, maar zij verwachten dat beginselen in de milieuwetgeving een juridische meerwaarde kunnen bieden. Beginselen kunnen volgens de onderzoekers een vergroting van normativiteit opleveren en fungeren als basisnormen, die bij een terugtrekkende overheid en het gebruik van zelfregulering een minimum aan bescherming bieden.

Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek bestond bij het ministerie behoefte aan een brede discussie met externen. Op een door

VROM georganiseerd seminar op 26 maart 1996 bespraken vertegenwoordigers van diverse overheden, wetenschap, advocatuur, milieu-organisaties en rechterlijke macht de voor- en nadelen van codificatie en de invloed van wettelijke beginselen op de handhaving van het milieurecht, de ontwikkelingen inzake deregulering en de rechtspraak.

Tijdens het seminar werden vraagtekens geplaatst bij de conclusie van de onderzoekers, dat wettelijke regeling van beginselen een juridische meerwaarde kan bieden. Daarbij kwam met name de vraag naar de concrete invulling van die meerwaarde naar voren. Bij de deelnemers aan het seminar bestond voorts in hoofdlijnen overeenstemming over het feit dat degeruleringsdoeleinden bij codificatie van beginselen van milieurecht niet voorop zouden mogen staan; wel achtte men de kans aanwezig dat codificatie een vereenvoudiging van regelgeving zou kunnen bewerkstelligen. Voorstanders meenden dat wettelijk vastgelegde beginselen vooral houvast zouden kunnen bieden voor de overheid en de rechter; anderen kunnen die overheid en de rechter daar bovendien ook op aanspreken. Ook zouden beginselen het normatieve gehalte van milieuwetgeving (die immers voor een groot deel bestaat uit «kaderwetgeving» die in uitvoeringsregelingen moet worden uitgewerkt) kunnen vergroten. De discussie werd gevoerd op een enigszins abstract niveau; voor- noch tegenstanders konden elkaar van de juistheid van hun argumenten overtuigen. Zolang de discussie nog wordt gevoerd op dit niveau is de verwachting van sommigen, dat codificatie zal leiden tot overregulering of rechtsonzekerheid, dan ook moeilijk te weerleggen. Dat brengt mij tot de mening dat een gedegen oordeel over het opnemen van beginselen in de Wet milieubeheer pas zal kunnen worden gegeven op basis van concrete voorstellen.

Ter verdere voorbereiding van mijn standpuntbepaling heb ik over dit onderwerp van 22 tot 24 mei 1996 een internationale conferentie georganiseerd. De conferentie vond plaats onder de vlag van de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling van de Verenigde Naties en onder voorzitterschap van Hans Alders, directeur van het Europees Bureau van de UNEP. Het hoofddoel van de conferentie was uitwisseling van kennis en ervaring tussen verschillende landen inzake de juridische consequenties van de Rio-beginselen voor nationale rechtssystemen. Als achtergronddocument voor de conferentie diende onder meer de Engelse samenvatting van het bovengenoemde onderzoeksrapport van de Katholieke Universiteit Brabant. Daarnaast is de deelnemers voorafgaand aan de conferentie verzocht om informatie over hun land door invulling van een vragenlijst. De door de deelnemers toegezonden informatie is vervolgens verwerkt in een syllabus die diende als basisdocument voor de conferentie. Deze syllabus treft u als bijlage aan¹.

Ruim tachtig juridische experts uit ongeveer dertig landen namen aan de conferentie deel. Met hun komst en enthousiaste inbreng onderstreepten zij nogmaals het belang van Rio voor de internationale gemeenschap. De aanwezige juridische experts benadrukten, met inachtname van de verschillen in nationale rechtssystemen, dat het verwerken van beginselen in de milieuwetgeving kan bijdragen aan de doorwerking van die beginselen in het nationale rechtssysteem. Het opnemen van beginselen in de wet is daarbij een van de mogelijkheden. Voor de doorwerking in de praktijk is uiteraard ook de rechtspraak en het beleid van belang. In de deelnemende landen wordt dan ook op uiteenlopende wijzen gezocht naar de juiste beleidsinstrumenten voor de inbedding van duurzame ontwikkeling op de verschillende niveaus.

Een conferentie over de codificatie en implementatie van de beginselen van Rio in nationale rechtssystemen heeft nog niet eerder plaatsge-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

vonden. Voorgaande discussies spitsten zich met name toe op vragen rond het internationaalrechtelijk terrein. Volgend jaar zal het Rio-proces worden geëvalueerd door de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling van de Verenigde Naties.

De uitkomsten van deze conferentie kunnen een belangrijke input leveren voor deze evaluatie. De conclusies van de conferentie, die u hierbij als bijlage aantreft, zullen dan ook binnenkort aan deze Commissie worden aangeboden. Daarbij dient te worden aangetekend, dat de conclusies niet het officiële standpunt van de verschillende regeringen vertegenwoordigen.

De uitkomsten van bovengenoemde bijeenkomsten bieden een aantal belangrijke aanknopingspunten voor de formulering van het Nederlandse standpunt over codificatie van beginselen van milieurecht. Het zal dan met name gaan om de juridisch meest relevante beginselen die algemeen zijn aanvaard én als richtinggevend voor het Nederlandse beleid en regelgeving worden beschouwd. Hierbij wordt onder meer gedacht aan de beginselen van voorzorg en preventie. Mijn streven is erop gericht om u eind 1997 in het kader van het NMP-3 een standpunt inzake codificatie van beginselen in de milieuwetgeving voor te leggen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer